Wolfgang Bernhardt

Die gemeindliche Gebietsreform und das Selbstverwaltungsrecht

Eine vergleichende Studie über die Reformbestrebungen der Weimarer Republik, des Dritten Reiches und Nordrhein Westfalens

1971

1972

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547219_0041

DIE GEMEINDLICHE GEBIETSREFORM UND DAS SELBSTVERWALTUNGSRECHT

Eine vergleichende Studie über die Reformbestrebungen der Weimarer Republik, des Dritten Reiches und Nordrhein Westfalens

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des

akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch den

Fachbereich Rechtswissenschaft

der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Wolfgang Bernhardt
aus Selb (Bayern)

1972

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Professor Dr. Menger
Zweiter Berichterstatter: Priv.-Doz. Dr. Hoppe
Dekan: Professor Dr. Kiefner

Tag der mündlichen Prüfung: 21. 12. 1971

Inhaltsübersicht

	Seite
Einführung	1
Erster Teil: Die gemeindliche Selbstverwaltung	4
A. Der Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung	4
I. Kurzüberblick der geschichtlichen Entwicklung der Selbstverwaltung des 19. Jahrhunderts	4
II. Die Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung	9
B. Der Wandel des Selbstverwaltungsbegriffs	11
I. Das Selbstverwaltungsverständnis der Weimarer Zeit	11
II. Das Selbstverwaltungsverständnis der nationalsozialistischen Zeit	16
III. Das Selbstverwaltungsverständnis der heutigen Zeit	19
Zweiter Teil: Das Eingemeindungsrecht und die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform in der Weimarer Republik	24
A. Das Eingemeindungsrecht	24
I. Das Eingemeindungsrecht bis 1927	25
1. Die Erforderlichkeit eines modernen Eingemeindungsrechts	25
2. Gegenstand der Eingemeindungsvorschriften - insbesondere das Eingemeindungsverfahren	26
a) Das Eingemeindungsverfahren	26
b) Freiwilligkeit und öffentliches Interesse	28
II. Das Eingemeindungsrecht ab 1927	30
1. Das Eingemeindungsrecht als Teil der allgemeinen Verwaltungsreform	30
2. Die neue Eingemeindungsregelung	33
3. Die Bedeutung der Einführung der Klausel des öffentlichen Wohls	34
III. Das Eingemeindungsrecht und das Selbstverwaltungsrecht	35

Seite

1. Die verfassungsrechtliche Einordnung des Selbstverwaltungsrechts 35
   a) Art. 127 WRV als Programmsatz 36
   b) Art. 127 WRV als Grundrecht 37
   c) Art. 127 WRV als institutionelle Garantie 38
2. Das Mitwirkungsrecht der Gemeinde am Eingemeindungsakt 40
   a) Die Rechtsnatur des Eingemeindungsakts 41
   b) Die Problematik des Einverständnisses als Selbstverwaltungsangelegenheit 43
      aa) Das Einverständnis als Selbstverwaltungsangelegenheit 43
      bb) Das Einverständnis als entziehbares Mitwirkungsrecht 46
      cc) Bewertung des Streitgegenstands 47

IV. Die Funktion und der Inhalt des Begriffs des öffentlichen Wohls 49
1. Das öffentliche Wohl als "Ermessensbegriff" 49
2. Die Auslegung des Begriffs 51

B. Die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform 54

I. Die Entwicklungsphasen der Eingemeindungspolitik 56
1. Die Erkenntnisperioden der Eingemeindungspolitik 57
2. Die Zeitphase von 1919 bis 1926 59
   a) Verländlichung als kritische Forderung 59
   b) Maßvolle Eingemeindungen als kritische Forderung 61
3. Die Zeitphase von 1926 bis 1929 62
   a) Das erste Neugliederungsgesetz 63
   b) Das zweite Neugliederungsgesetz 65
      aa) Der Fall Dortmund 66
      bb) Der Fall Gelsenkirchen 67
   c) Das dritte Neugliederungsgesetz 69
      aa) Grundsätzliche Überlegungen 69
      bb) Die Verwirklichung der Grundsätze 71

Seite

d) Die Auflösung der Gutsbezirke 74

II. Die Eingemeindungspolitik im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht 76

1. Das Problem der städtischen Großgemeinde 76

a) Die Begriffsbestimmung der Großgemeinde 77

b) Die dekonzentrierte Selbstverwaltung 78

c) Fälle dekonzentrierter Verwaltung 81

2. Die Bewährung des Begriffs des öffentlichen Wohls 83

3. Würdigung der Eingemeindungspolitik 86

a) Die zeitgenössische Kritik 87

b) Die Bewertung der Neugliederungsmaßnahmen 89

Dritter Teil: Das Eingemeindungsrecht und die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform im Dritten Reich 93

A. Das Eingemeindungsrecht 93

I. Das Eingemeindungsrecht der Deutschen Gemeindeordnung 94

II. Das Eingemeindungsrecht und die deutsche Selbstverwaltung 96

III. Die Funktion und der Inhalt des Begriffs des öffentlichen Wohls 100

1. Das öffentliche Wohl im nationalsozialistischen Rechtssystem 100

2. Die Auslegung des Begriffs 102

B. Die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform 104

I. Die Entwicklungsphasen der Eingemeindungspolitik 105

1. Die ideologische Beeinflussung der Eingemeindungspolitik 105

a) Die Grundlagen der nationalsozialistischen Ideologie 105

aa) Die Selbstverwaltungskörperschaft Gemeinde als örtliche Gemeinschaft 106

bb) Die ideologische Forderung nach Verländlichung 108

Seite

b) Die Grundlagen der Eingemeindungspolitik gemäß § 4 DGO 111

2. Die Zeit von 1933 bis 1937 113

a) Die Wechselbeziehung zwischen Eingemeindungspolitik und Ideologie 114

b) Die praktische Eingemeindungspolitik 116

3. Die Zeit von 1937 bis 1945 119

a) Der anhaltende Wandel der ideologischen Grundhaltung 119

b) Der Wandel der Eingemeindungspolitik 122

aa) Das Postulat der Raumplanung 122

bb) Die Hebung der ländlichen Selbstverwaltungskraft 125

cc) Die Gliederung in organische Führungsräume 126

c) Die praktische Eingemeindungspolitik 127

II. Die Eingemeindungspolitik im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht 130

1. Das Problem der ländlichen Großgemeinde 130

a) Die oldenburgische Großgemeinde 130

b) Die Großgemeinde als örtliche Gemeinschaft 132

2. Die Bewährung des Begriffs des öffentlichen Wohls 135

3. Würdigung der Eingemeindungspolitik 138

Vierter Teil: Das Eingemeindungsrecht und die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen im Überblick 142

A. Das Eingemeindungsrecht im Überblick 142

I. Das Eingemeindungsrecht in Nordrhein-Westfalen 142

II. Das Eingemeindungsrecht und das Selbstverwaltungsrecht 144

1. Die verfassungsrechtliche Einordnung des Selbstverwaltungsrechts 144

2. Die Mitwirkungsbefugnisse der Gemeinde am Eingemeindungsakt 147

III. Die Funktion und der Inhalt des Begriffs des öffentlichen Wohls 149

Seite

B. Die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform im Überblick 153

I. Die Entwicklungsphasen der Eingemeindungspolitik 154

1. Die Phase der Konzeptionslosigkeit 154

2. Die Konzeption der gemeindlichen Gebietsreform 156

3. Die praktische Anwendung 158

II. Die Eingemeindungspolitik im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht 161

1. Das Problem der Großgemeinde 161

a) Die Verfassungsmäßigkeit der Großgemeinde 162

aa) Die Strukturelemente des Gemeindebegriffs 162

bb) Die moderne Gemeinde als Versorgungseinheit 164

b) Die Funktion der Ortschaftsverfassung 167

2. Die Bewährung des Begriffs des öffentlichen Wohls 169

a) Die allgemeine Problematik der Modellvorstellungen 170

b) Die Problematik der Richtzahlen 172

3. Würdigung der Eingemeindungspolitik 175

Eine vergleichende Schlußbetrachtung 181

A. Die Entwicklung des Eingemeindungsrechts 181

I. Die eingemeindungsrechtlichen Bestimmungen und das Selbstverwaltungsprinzip 181

II. Der Stellenwert des öffentlichen Wohls 185

B. Die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform im Spannungsfeld zwischen Verwaltungseffektivität und Integrationswert 188

I. Die Problematik der Großgemeinde 188

II. Die Konzeptionen der Eingemeindungspolitik 191

Literaturverzeichnis

Albert, Wilhelm- Scheerbarth, Walter	Neues Gemeinderecht, 5. Auflage, Leipzig 1939
Anschütz, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reiches, 8. und 14. Auflage, Berlin 1928 und 1933
Backhaus	Die Aufgaben der Landstadt, Die ns Gemeinde 1934, 368 ff
Balthasar, Jörg	Eingemeindungspolitik und Verwaltungsorganisation, Köln und Berlin 1970
Bauer, Walter	Dezentralisation der Großstadtverwaltung, Göttingen 1951
Bauernfeind, Elisabeth	Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, Dissertation Heidelberg 1959/61
Beck	Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeinde-Verfassungsrechts, PGZ 1927, 573 ff
Becker, Erich	Neugliederung der Verwaltung in organischen Führungsräumen, RVerwBl. 1942, 124 ff
-	Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, HKWP Band 1, S. 113 ff, herausgegeben von Hans Peters, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956
-	Öffentliche Interessen und öffentliches Wohl bei der gemeindlichen Neugliederung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 39, S. 73 ff, Berlin 1968
Beckerath, Erwin v.	Sollen die Landkreise im Regierungsbezirk Düsseldorf aufgelöst werden?, Zeitschrift für Selbstverwaltung 1922, 349 ff
Berkenhoff, Hans-Albert	Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Siegburg 1965

Berkenhoff, Hans-Albert	Der Deutsche Städtebund, Bonn 1970
Bickel, Johannes	Die Praxis der Gemeindeverwaltung, Berlin 1936
-	Stärkung der ehrenamtlichen Gemeindeverwaltung, Die Landgemeinde 1939, 33 ff
Bischoff	Gefährden die Großstädte die Erhaltung der Volkszahl?, Der Gemeindetag 1943, 22 ff
Bockelmann, Werner	Was erwarten die Städte von einer Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen?, Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, S. 13 ff, Köln 1968
Brauchitsch, Max	Die neuen Preußischen Verwaltungsgesetze, Band 3, 5. Auflage, Berlin 1902
Brauer, Herbert	Die Einwirkung des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 auf das Eingemeindungsrecht der Gemeindeverfassungsgesetze, Dissertation Breslau 1929
Brauweiler, Roland	Art. 127. Selbstverwaltung, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Band 2, S. 193 ff, herausgegeben von Carl Nipperdey, Berlin 1930
Bühler, Ottmar	Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen, RuPrVBl. 1929, 279 ff
-	Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, 2. Auflage, Stuttgart 1931
Bünermann, Martin	Die Gemeinden des 1. Neugliederungsprogramms in Nordrhein-Westfalen, Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen, Band 32, Köln 1970
Classen	Raumordnung, Siedlung und Gemeinden, Die ns Gemeinde 1938, 9 ff
Dahm, Clemens	Eingemeindung - Gedanken über die Situation der Gemeinde in Ballungszonen, Die Gemeinde 1967, 2 ff

Delius, Hans	Die Großstadt als Verwaltungsproblem, RVerwBl. 1939, 133 ff
Denkschrift des Reichsstädtebundes	Kommunale Verwaltungsreform und örtliche Selbstverwaltung, Denkschrift des Reichsstädtebundes, Berlin 1928
Denkschrift des pr. Städtetages	Grundfragen der kommunalen Neugliederung, Denkschrift des pr. Städtetages, Berlin 1929
Diehl-Thiele, Peter	Partei und Staat im Dritten Reich, München 1969
Dominicus	Über die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetezes, RuprVBl. 1929, 327 ff
Drews, Bill	Westliche Landgemeindeverfassung und Selbstverwaltung, Berlin 1927
-	Probleme der Verwaltungsreform im Reich und in Preußen, PGZ 1929, 57 ff
-	Die Reform der Gemeindeverwaltung, Kommunalwirtschaft 1920, 101 ff
Ebel, Horst	Gemeindegrenzen und Bebauung - grundsätzliche Fragen der Eingemeindung, Die ns Gemeinde 1937, 711 ff
Eckert, Dieter	Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften in Rheinland-Pfalz, Dissertation Mainz 1968
Forsthoff, Ernst	Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931
-	Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, Berlin 1932
Frank, Hans	Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung, 2. Auflage, München 1935
Frick, Wilhelm	Grundsätzliche Fragen der Verwaltungsreform, Der Gemeindetag 1937, 214 ff

Frick, Wilhelm	Die Verwaltung des Großdeutschen Reichs, RVerwBl. 1939, 41 ff
Friedl, Herbert	Gemeinde und Landkreis als organische Führungsräume, RVerwBl. 1941, 550 ff
Fritsch	Die Stadt der Zukunft, Die ns Gemeinde 1934, 130 ff
Fröhler, Ludwig	Die Gemeinde im Spannungsfeld des Sozialstaates, Linz 1970
Galette, Alfons	Strukturprobleme der öffentlichen Verwaltung im Ausstrahlungsgebiet großer Städte, Der Landkreis 1959, 112 ff
Geller, Gregor-Kleinrahm, Kurt-Fleck, Hans-Joachim	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Göttingen 1963
Geißler	Zur Neugestaltung und Neugliederung der Verwaltungseinheit "Gemeinde" und "Landkreis", RVerwBl. 1942, 70 ff
Gernhuber, Joachim	Das völkische Recht, Tübinger Festschrift für Eduard Kern, S. 167 ff, Tübingen 1968
Gierke, Otto v.	Das deutsche Genossenschaftsrecht, Band 1, Berlin 1868
Giese	Verfassung des Deutschen Reiches, 7. und 8. Auflage, Berlin 1926 und 1931
Giesecke, Hans Werner	Die Zwangseingemeindung und ihre rechtliche Gestaltung in Preußen und Thüringen, Dissertation Jena 1930
Glässing, Kurt	Die rechtliche Zulässigkeit von Zwangseingemeindungen nach Reichsrecht, Preußischem und Hessischem Landesrecht, Dissertation Gießen 1931
Glum, Friedrich	Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 der Reichsverfassung, AöR 1929, 379 ff

Gneist, Rudolf	Geschichte und heutige Gestalt der heutigen Communalverfassung oder das Selfgovernment, Band 2, 2. Auflage, Berlin 1863
Göb, Josef	50 Jahre Deutsche Kommunalpolitik, Köln 1966
-	Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft, Siegburg 1966
Göb, Rüdiger	Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Die Gemeinde 1959, 73 ff
-	Ballungen, Die Gemeinde 1959, 161 ff
-	Das Bundesinteresse bei der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform, Der Landkreis 1967, 375 ff
Gönnenwein, Otto	Gemeinderecht, Tübingen 1963
Görg, Hubert	Nochmals: Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1969, 772 ff
Grzesinski	Die Preußische Staatsregierung zu wichtigen Tagesfragen, PGZ 1927, 457
Günther, Hans F.-K.	Die Verstädterung, 3. Auflage, Leipzig und Berlin 1938
Gutachten A	Sachverständigenkommission für die staatliche und kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen des Landes Nordrhein-Westfalen, Teilgutachten A, Siegburg 1966
Gutachten B	Sachverständigenkommission für die staatliche und kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen, Teilgutachten B, Siegburg 1968
Haack, Friedrich-Wilhelm	Die Neuerungen der Kommunalreform nach dem Entwurf für eine Preußische Städte-Ordnung, Dissertation Jena 1929

Haas	Das rheinisch-westfälische Umgemeindungsgesetz, Die Gemeinde 1929, 731 ff
Häberle, Peter	Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Bad Homburg 1970
Hahn, Karl-Mackensen, Rainer	Die kommunale Neuordnung des Ruhrgebiets, dargestellt am Beispiel Dortmunds, Köln und Opladen 1958
Hardenberg, Ernst Graf v.	Die Rechtsgültigkeit der gesetzlichen Vorschriften über die Neuregelung des Eingemeindungsrechts in Preußen, Kommunalwirtschaft 1928, 1256 ff
Hassinger, Adolf	Das Dorf, eine Lebensgrundlage der Verwaltung, Die ns Gemeinde 1943, 65 ff
-	Die Klein- und Mittelstadt, Die ns Gemeinde 1943, 81 ff
Hausen, Horst v.	Die Denkschrift des Präsidenten des Rechnungshofes des Deutschen Reiches zur Förderung der Reichsreform und des Finanzausgleichs unter Zugrundelegung der Oldenburgischen Verwaltungsreform von 1933 und ihre Bedeutung für die Verwaltung anderer deutscher Länder, Reich und Länder 1934, 303 ff
Hecker	Grundsätze und Methodik der regionalen Verwaltungsreform im Regierungsbezirk Düsseldorf, Reich und Länder 1930, 320 ff
Heffter, Heinrich	Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 2. Auflage, Stuttgart 1969
Heide, Hans-Jürgen von der	Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?, DöV 1968, 408 ff
Heimat	Heimat in der Großstadt, Der Gemeindetag 1943, 52
Hensen, Pet.	Die Neugliederung im Westen. Eigene Eindrücke und Gedanken, PGZ 1929, 341 ff; 357 ff; 373 ff

Hermes	Eingemeindung und Zechenstillegung, PGZ 1925, 309 ff
Hesse, Wolfgang	20 Jahre Diskussion um die kommunale Neuordnung - dargestellt am Beispiel des Bonner Raumes -, Kommunalwirtschaft 1968, 3 ff
Hintze, Wulf-Günter	Das Eingemeinderecht in Preußen, Dissertation Tübingen 1933
Hitler, Adolf	Mein Kampf, München 1942
Hoppe, Werner	Die Kontrolldichte bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gebietsänderungsgesetzen, Der Landkreis 1969, 228 ff
-	Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, DVBl. 1971, 473 ff
Horneffer, Ernst	Die Demokratie am Scheidewege. Ein Wort zur Selbstverwaltung, PGZ 1928, 591 ff
Ipsen, Gunther	Die Gemeinde als Gemeinschaft, Jahrbuch für Kommunalwissenschaft 1936, 1 ff (1. Halbband)
Jeserich, Kurt	Gemeindepolitik und Raumordnung, Der Gemeindetag 1938, 321 ff
-	Die Landkreise zwischen 1933-1945, Der Landkreis 1966, 164 ff
Jobst, Heinz	Gegenwartsfragen nationalsozialistischer Kommunalpolitik, Die ns Gemeinde 1943, 177 ff
-	Beseelte Stadt, Die ns Gemeinde 1944, 34 ff
Kaulfuß	Die bevölkerungspolitische Bedeutung der Kleinstädte, Die ns Gemeinde 1934, 11 f
-	Die künftige Entwicklung unserer Kleinstädte, Die ns Gemeinde 1934, 341 f
Kelsen, Hans	Allgemeine Staatslehre, Berlin, Heidelberg, New York 1925

Kerrl, Hanns-Weidemann, Johannes	Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1. 1935, 2. Auflage, Berlin 1937
Kerstiens, Christian	Eingemeindungsfragen des rheinisch-westfälischen Industriegebiets, in: Bühler-Kerstiens, Die Behörden-organisationen des Ruhrgebiets und die Verwaltungsreform, S. 60 ff, Essen 1926
Kirschenmann, Dietrich	'Gesetz' im Staatsrecht und in der Staatsrechtslehre des NS, Berlin 1970
Klüber, Hans	Alles fließt, Kommunalwirtschaft 1966, 189 ff
-	Selbstverwaltung - gestern, heute und morgen, Kommunalwirtschaft 1969, 175 ff
Koch, Peter	Die Großgemeinde, Osnabrück 1969
König, René	Die Gemeinde im Blickfeld der Soziologie, HKWP, Band 1, S. 18 ff, herausgegeben von Hans Peters, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956
Körner, Hans	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Köln 1970
Köttgen, Arnold	Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931
-	Die Denkschrift des Präsidenten des Rechnungshofes des Deutschen Reiches zur Förderung der Reichsreform und des Finanzausgleichs unter Zugrundelegung der oldenburgischen Verwaltungsreform des Jahres 1933, Reich und Länder 1934, 237 ff
-	Gemeinde und Staat, RVerwBl. 1939, 141 ff
-	Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, HKWP, Band 1, S. 185 ff, herausgegeben von Hans Peters, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956
Kollmann, Ottmar	Zur Frage der Bildung der Landgemeinden, Deutsche Verwaltungsblätter 1935, 249 ff

Kottenberg, Kurt	Das Umgemeindungsproblem und die Klein- und Mittelstädte, Kommunalwirtschaft 1928, 70 ff
-	Umgemeindung und Landkreisreform, Der Reichsstädtebund 1929, 257 ff
-	Das Eingemeindungsproblem, Kommunalwirtschaft 1929, 937 ff
Kottenberg, Kurt-Rehn, Erich	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 9. Auflage, Siegburg 1970
Krämer, Peter H.	Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaats, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 128, Berlin 1970
Kühn, Wolfgang	Das Prinzip der Allzuständigkeit der Gemeinden, Dissertation Münster 1971
Kuhfuß, Günter Friedrich	Die Bildung von Großgemeinden - Ein Weg zur Verwaltungsreform, Der Städtebund 1966, 197 ff
Krebsbach, August	Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, S. 69, Köln 1962
Lang, Karl	Politische oder juristische Selbstverwaltung, Dissertation Heidelberg 1937
Laux, Eberhard	Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung, DVBl. 1968, 374 ff
Leyden, Viktor v.	Das Problem der Großgemeinde, Kommunalwirtschaft 1928, 249 ff
-	Die Zukunft der Selbstverwaltung, RuPrVwBl. 1930, 445 ff
Lindrath, Hermann	Das neue Gesicht des Stadtkreises, Die ns Gemeinde 1939, 254 f
Loebell, Friedrich Wilhelm v.	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 1970
Loepelmann, Hans	Volkstum und Gemeinde, RVerwBl. 1935, 745 ff

Löser, Ewald	Umgemeindung, wirtschaftliche Gebietsabgrenzung und Reichsreform, Kommunalwirtschaft 1928, 65 ff
Lohoff, Friedrich Wilhelm	Die Rechtsnatur des Eingemeindungsvertrages in der Deutschen Gemeindeordnung, Dissertation Greifswald 1939
Loschelder, Wilhelm	Die Kommunalverfassung in ihrer Bewährung, DöV 1969, 801 ff
Mangoldt, Hermann v.-Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz, Band I, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt 1957
Markull, Wilhelm	Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935, Kommentar, Berlin 1935
-	Zur Durchführung der Deutschen Gemeindeordnung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1938, 67 ff
Mattenklodt, Herbert-Fritz	Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Münster 1970
Matzerath, Horst	Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1970
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht, 17. Auflage, München 1969
Maunz, Theodor-Dürig, Günter-Herzog, Roman	Grundgesetz, Band 1 (Lieferung 1-11), München 1970
Menger, Christian-Friedrich	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 50. Band (1959), S. 271 ff
Michael, Walter	Gemeindegebietsänderung und Grenzstreitigkeiten, RVerwBl. 1939, 29 ff
Monz, Heinz	Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, Saarbrücken 1962
Nordbeck, Walther	Stärkung der ländlichen Selbstverwaltung, Deutsche Verwaltung 1939, 41 ff

Mosheim, Theobald	Über die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes, RuPrVwBl. 1929, 117 ff
Most, Otto	Kommunale Neugliederung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet, Reich und Länder 1930, 335 ff
Neupert, H.	Der Begriff des öffentlichen Wohles in § 13 der Deutschen Gemeindeordnung, Der Gemeindetag 1937, 690 ff
Nieden, Herbert zur	Sind kommunale Neueinteilungen im Regierungsbezirk Düsseldorf nötig?, Zeitschrift für Selbstverwaltung 1922, 352 ff
Nieland	Lebendige Selbstverwaltung in der Großstadt, Die ns Gemeinde 1944, 17 ff
Odenbreit, Walter	Das Rheinisch-Westfälische Amt, Münster 1939
Ostwaldt, Fritz	Gedanken zur gebietlichen Gliederung der Gemeindeverwaltungen, Die ns Gemeinde 1942, 84 ff
Pagenkopf, Hans	Die dezentralisierte Selbstverwaltung, Jahrbuch für Kommunalwissenschaft 1934, 94 ff (Band II)
Peters, Hans	Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926
-	Zur Reform des Umgemeindungsrechts, PGZ 1927, 461 ff
-	Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1928
-	Selbstverwaltung der Landgemeinden, PGZ 1928, 274 ff
-	Der Allgemeine Teil des Entwurfs eines preußischen Selbstverwaltungsgesetzes, VerwArch 1930, 321 ff
Pfundtner, Hans	Der Einheitsgedanke in der deutschen Verwaltung, Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht 1937, 616 ff

Rathert, Heinz	Die oldenburgischen Großgemeinden, Kommunalwirtschaft 1966, 3 ff
Rauball, Johannes	Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, München 1968
Referenten-Entwurf	Referenten-Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1930
Der Reichsstädtebund	Der Reichsstädtebund zum Gesetzentwurf über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets, Berlin 1929
Reichsstädteordnung	Reichsstädteordnung, Entwurf und Begründung, Berlin 1930
Reschke, Hans	Zur Lage der ehrenamtlichen Gemeindeverwaltung, Die ns Gemeinde 1942, 63 ff
Riemann	Die Auflösung der Gutsbezirke in Preußen, JW 1928, 452 ff
Rothe, Karl-Heinz	Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1965
-	Die Großgemeinde, Der Städtebund 1967, 1 ff
-	Gedanken zur Verwaltungs- und Gebietsreform, Kommunalwirtschaft 1968, 88 ff
-	Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau in den Bundesländern, Göttingen 1968
-	Zentralisation, Dekonzentration und bürgerliche Selbstverwaltung, Kommunalwirtschaft 1969, 190 ff
-	Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, 784 ff
Rüthers, Bernd	Die unbegrenzte Auslegung zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus, Tübingen 1968

Salzwedel, Jürgen	Zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung von Willkür und mangelnder Konzeptionsgerechtigkeit der Eingemeindungen, DöV 1969, 546 ff
-	Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantien, DöV 1969, 810 ff
Schattenfroh, Max	Deutsche Gemeindeordnung, Kommentar, München, Berlin, Leipzig 1935
-	Die Großstadt und ihr Randgebiet, Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht 1937, 69 ff
-	Die ländliche Gemeindeverwaltung, RVerwBl. 1939, 529 ff
-	Das deutsche Gemeinderecht, München-Berlin 1941
Schellen	Die Rechtsgültigkeit der neuen preußischen Eingemeindungsbestimmungen, Kommunalwirtschaft 1928, 719 ff, 1993 ff
-	Die neuen Eingemeindungsbestimmungen verfassungswidrig!, Die Landgemeinde 1928, 101 ff
Scheuner, Ulrich	Die Verwaltungsreform und die bürgerschaftliche Mitwirkung in der Selbstverwaltung, Der Gemeinderat 1966, 82 ff
-	Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, AfK 1969, 209 ff
Schmidt, Robert	Eingemeindungsfragen und Ruhrsiedlungsverband, Zeitschrift für Selbstverwaltung 1922, 143 ff
Schmidt, Richard-Odenbreit, Walter-Ellering-mann, Rudolf	Die Verfassung der rheinisch-westfälischen Landgemeinden und Ämter, 4. Auflage, Münster 1931
Schmitt, Carl	Verfassungslehre, München und Leipzig 1928
-	Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung (1931), in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, S. 104 ff, Berlin 1958

Schnur, Roman	Gemeinwohl und öffentliche Interessen in den Verfassungen und den Gesetzen des sozialen Rechtsstaates, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 39, S. 59 ff, Berlin 1968
Schöltissek, Herbert	Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, 825 ff
Schöne, Friedrich	Die Neuregelung des Eingemeindungsrechts, Zeitschrift für Selbstverwaltung 1922, 121 ff
Seibert, Gerhard	Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, Frankfurt 1971
Sommer, Walther	Der Beauftragte der NSDAP nach der Deutschen Gemeindeordnung, Deutsche Verwaltungsblätter 1935, 79 ff
Steimle, Theodor	Kommunale Bodenpolitik nach dem neuen deutschen Gemeinderecht, Die ns Gemeinde 1935, 562 ff
-	Nationalsozialistische Eingemeindungspolitik, RVerwBl. 1938, 262 ff
-	Leitfaden der Kommunalwissenschaft und Kommunalpraxis, Berlin (Erscheinungsjahr fehlt)
Stern, Klaus	Anmerkungen zu Art. 28 GG, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950 ff
Stern, Klaus-Püttner, Günter	Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Band 7, Berlin, Frankfurt 1968
Stier-Somlo, Fritz	Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer 1925, 122 ff (Heft 2)
-	Artikel: Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, und Artikel: Eingemeindungsrecht, in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 1, S. 434 ff und Band 2, S. 173 ff, Berlin und Leipzig 1927 und 1928

Stier-Somlo, Fritz	Handbuch des Kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, 2. Auflage, Mannheim, Berlin, Leipzig 1928
-	Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, AöR 1929, 1 ff (Band 17)
Stuckart, Wilhelm	Das Gesetz über Groß-Hamburg und andere Gebietsbereinigungen, Deutsche Verwaltung 1937, 40 ff
-	Großstadt, ländliche Gemeinde und Staatsaufsicht, Deutsche Verwaltung 1938, 6 ff
Suren, Friedrich-Karl-Loschelder, Wilhelm	Die Deutsche Gemeindeordnung, Band I, Berlin 1940
Tezner, Friedrich	Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden, Leipzig und Wien 1924
Theilen, Kurt	Deutsche Reichsgemeinde oder Dorf?, Oldenburg 1935
-	Die Übertragbarkeit der Grundsätze der Oldenburgischen Verwaltungsreform des Jahres 1933 und der dieser gewidmeten Denkschrift des Präsidenten des Rechnungshofes des Deutschen Reichs zur Förderung der Reichsreform und des Finanzausgleichs auf andere deutsche Länder, Reich und Länder 1935, 92 ff
Thieme, Werner	Bund, Länder und Gemeinden, AfK 1963, 185 ff
-	Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, DVBl. 1966, 325 ff
Tigges, Hans	Zentralistische oder föderative Kommunalreform?, AfK 1969, 278 ff
Turegg, Kurt-Egon v.-Kraus, Erwin	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Berlin 1962
Ule, Carl Hermann	Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit, VerwArch 60. Band (1969), S. 101 ff

Wagener, Frido	Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung, AfK 1964, 237 ff
-	Neubau der Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 41, Berlin 1969
Walper, Karl Heinz	Wege und Irrwege der kommunalen Gebietsreform, Die Demokratische Gemeinde 1967, 1029 ff
Weber, Werner	Gegenwartsprobleme der interkommunalen Ordnung, in: Weber-Berkenhoff Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und im bundesstaatlichen Spannungsfeld, S. 7 ff, Göttingen 1962
-	Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München, Berlin 1964
-	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Auflage, Göttingen 1967
-	Probleme der Verwaltungs- und Gebietsreform, Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 18, Köln, Mülheim 1969
Widerstände	Steigende Widerstände gegen die geplante kommunale Neugliederung, PGZ 1929, 15
Wiese, Rolf	Die verfassungsrechtliche Gewährleistung von Gemeindeverbänden als Rechtseinrichtung in Nordrhein-Westfalen, Dissertation Münster 1971
Wolff, Hans Julius	Verwaltungsrecht I, 8. Auflage, München 1971
-	Verwaltungsrecht II, 2. Auflage, München und Berlin 1967 und 3. Auflage, München 1970
Wühl, Josef	Siedlungsgestaltung und Gebietsorganisation der ländlichen Gemeinden, Die ns Gemeinde 1942, 80 ff

Wühl, Josef	Nochmals: Zur Frage der gebietlichen Gliederung der Gemeinden, Die ns Gemeinde 1942, 132 ff
Zeitler, Ralf	Gegenwartsfragen der ländlichen Selbstverwaltung, Die Landgemeinde 1939, 239 ff
Zeitler, Ralf-Bitter, Walter-Derschau, Bernhard v.	Deutsche Gemeindeordnung, 3. Auflage, Berlin 1937
Zuhorn, Karl-Hoppe, Werner	Gemeinde-Verfassung, 2. Auflage, Siegburg 1962

Einführung

Wer sich in der Bundesrepublik Deutschland mit der aktuellen Frage der gemeindlichen Gebietsreform als einem Ausschnitt der allgemeinen Problematik der Verwaltungs- und Gebietsreform[1] auseinandersetzt, muß erfahren, daß fast jedes Bundesland mit verschiedenen Konzeptionen und Modellen hinsichtlich dieser Reform aufwarten kann.[2]

Die Schwäche der gemeindlichen Verwaltungsgliederung, das Anwachsen der Aufgaben - vor allem im Bereich der heutigen Daseinsvorsorge - gestalten die gemeindliche Gebietsreform zu einem zentralen Thema unserer Zeit. Mit Hilfe dieser Reformbestrebungen soll es ermöglicht werden, auf der Grundlage einer der der Funktion des Gemeinwesens gerecht werdenden territorialen Verwaltungsgliederung die Gegenwartsaufgaben der Kommunen zu erfüllen.

Um Notwendigkeit und Zweck der heutigen Bemühungen deutlich zu machen, sollen unter historischem Blickwinkel entsprechende Bestrebungen der Weimarer Zeit und des Dritten Reiches aufgezeigt und zum Vergleich herangezogen werden.

---

1) Vgl. zur Vielschichtigkeit dieser Problematik für die Weimarer Zeit:
BRAUER, S. 11; KÖTTGEN, Krise, S. 20; HECKER, S. 322; Pr Landtag 1. Wahlperiode 1. Tagung 1921/22, Drs. Nr. 4040, S. 4747; REICHSSTÄDTEORDNUNG, S. 59;
für die nationalsozialistische Zeit:
FRICK, Der Gemeindetag 1937, 214 f; GEISSLER, S. 70; THEILEN, Deutsche Reichsgemeinde, S. 2; STEIMLE, Leitfaden, S. 37 f;
für die heutige Zeit:
HOPPE, DVBl. 1971, 473 Fußnote 1 mwN; MATTENKLODT, S. 2, 10, 31 und 40

2) Wenn lediglich die "gemeindliche" Gebietsreform angesprochen wird, geschieht das im Bewußtsein, damit die enge Verknüpfung von Gemeinde- und Kreisebene bei Gebietsänderungen außer acht zu lassen. Dennoch soll zugunsten einer sinnvollen Umgrenzung der Thematik die Einbeziehung der Kreisebene unterbleiben.

Es ist anzuraten, sich dabei auf das Gebiet von Nordrhein-Westfalen als ein Muster für den gegenwärtigen Reformeifer zu beschränken, zumal es im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen würde, gemeindliche Gebietsreformen anderer Bundesländer zu analysieren. Des weiteren bietet sich gerade Nordrhein-Westfalen mit seinem rheinisch-westfälischen Industriegebiet zur Darstellung an, da dieser räumliche Bereich schon zur Weimarer Zeit in besonderer Weise Gegenstand der preußischen gemeindlichen Gebietsreform gewesen ist. Die umfassendsten Gebietsänderungen der Weimarer Epoche vollzogen sich in Preußen, so daß es aus diesem Grunde gerechtfertigt erscheint, die Untersuchung für die damalige Zeit auf das preußische Staatsgebiet, vornehmlich auf die Provinzen Westfalen und Rheinland, einzuengen. Wenn sich die Ausführungen in der Regel lediglich mit dem Ruhrgebiet und den angrenzenden Räumen beschäftigen, bedeutet dies hingegen nicht, daß typische Beispiele gemeindlicher Neugliederungen anderer Landstriche außer acht bleiben sollen.

Da in der nationalsozialistischen Zeit im Gebiet des heutigen Nordrhein-Westfalen so gut wie keine gemeindlichen Gebietsänderungen vorgenommen worden sind, andererseits aber die Reformvorstellungen dieser Epoche gewürdigt werden sollen, sollen Neugliederungen jener Zeit, die für die nationalsozialistischen Bemühungen charakteristisch sind, unabhängig von ihrer geographischen Lage ausgewählt werden.

Der historische Bezug der Erörterung wirkt indessen nicht nur für die heutigen Reformbestrebungen klärend, vielmehr werden dadurch sowohl die geschichtliche Entwicklung der Gebietsänderungsvorschriften - das sog. Eingemeindungsrecht [1] - als auch die

---

1) Der Begriff der "Eingemeindung" wird in jeder der drei Zeitphasen, wenngleich auch nicht unbestritten, verwandt. Er bürgerte sich zur Weimarer

Entwicklung der jeweiligen Konzeptionen und ihrer Beachtung in der Praxis erhellt. Bildet das Eingemeindungsrecht einerseits die Basis für die erforderlichen gemeindlichen Neugliederungsmaßnahmen, so läßt sich zum anderen verdeutlichen, wie sich die rechtlichen Voraussetzungen im Laufe der Zeit durch Erfahrungen hinsichtlich ihrer Praktikabilität gewandelt haben. Dieses Wechselspiel gegenseitiger Beeinflussung von theoretischer Grundlage und praktischer Erkenntnis erhält eine zusätzliche wesentliche Komponente durch das Phänomen des Bedeutungswandels und Ideologiegehalts überkommener Rechtsinstitute. Es soll versucht werden, aufzuzeigen, wie derselbe Begriff durch ideologische Zeitströmungen beeinflußt, zu jeder der zu betrachtenden Epochen eine andere Bewertung erfährt.

Dies gilt in besonderer Weise auch für den Leitfaden der Auseinandersetzung, für den Begriff des S e l b s t v e r w a l t u n g s r e c h t s der Gemeinden, an dem die Betrachtung der gemeindlichen Neugliederungsmaßnahmen ausgerichtet sein soll.

Zeit ein und ersetzte weitgehend Begriffe wie "Zusammenlegung", "Umgemeindung", "Vereinigung" und "Einverleibung". Vgl. dazu STIER-SOMLO, Handwörterbuch, Artikel: Eingemeindungsrecht, S. 174f; BRAUER, S. 3; HINTZE, S. 2 ff.
Auch während der nationalsozialistischen Zeit war der Begriff der Eingemeindung allgemein gebräuchlich; vgl. für alle ALBERT-SCHEERBARTH, S. 14.
Heute spricht man von Gebietsänderungen als Sammelbegriff für die Auflösung, Neubildung, Eingemeindung usw.; dennoch sollen aus systematischen Gründen sämtliche Arten der gemeindlichen Gebietsänderung unter dem Begriff der Eingemeindung zusammengefaßt und die jeweiligen Gebietsänderungsvorschriften in ihrer Gesamtheit als "Eingemeindungsrecht" bezeichnet werden. Vgl. die Verwaltungsverordnung zu § 14 nw GO, RdErl. des MdI v. 21.12.1967, MinBl. NW 1968, 108; auch GONNEWEIN, S. 79; BALTHASAR, S. 18

Erster Teil

Die gemeindliche Selbstverwaltung

Eine kritische Würdigung der Maßnahmen auf dem Gebiete der gemeindlichen Neugliederungen am Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden - nur in diesem Sinne kann die Selbstverwaltung hier von Interesse sein - bedarf einer Darstellung des Selbstverwaltungsbegriffs und des sich im Laufe der Zeit wandelnden Selbstverwaltungsverständnisses.

A. Der Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung

Der Begriff der Selbstverwaltung birgt verschiedenartige politische und rechtliche Vorstellungen in sich. "Selbstverwaltung" bedeutet die Mitwirkung des Staatsbürgers bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.[1)]

Der gemeindliche Selbstverwaltungsbegriff weist einen sich historisch entwickelten Inhalt auf und deshalb erscheint es sinnvoll, einen kurzen Blick auf die Entwicklung der Selbstverwaltung zu werfen. Dies wird im folgenden zu einem besseren Verständnis dieses Begriffs beitragen.

I. Kurzüberblick der geschichtlichen Entwicklung der Selbstverwaltung des 19. Jahrhunderts

Die neuere Entwicklung der Selbstverwaltungsidee ist untrennbar mit dem Namen des FREIHERRN vom STEIN verbunden, dessen Reformwerk,[2)] aufbauend auf dem

---

1) Vgl. vom Wortsinn ausgehend, FORSTHOFF, Körperschaft, S. 3; GLASSING, S. 15;
v. TUREGG-KRAUS, S. 248, definiert als Selbstverwaltung eine Beteiligung der Personen, die Gegenstand einer Verwaltungstätigkeit sind, an dieser Tätigkeit selbst.

2) Vgl. dazu statt vieler HEFFTER, S. 84-103; FORSTHOFF, Krise, S. 5-10

Althergebrachten,[1] die Basis für eine neuzeitliche Selbstverwaltung bildet.[2] Der Begriff der Selbstverwaltung war ihm allerdings noch nicht geläufig.[3]

So knüpfte STEIN mit seiner Konzeption an die Grundlagen des monarchischen Staats an und versuchte, die verloren gegangenen Beziehungen des Bürgers zum Staat wiederherzustellen. Dabei sah er als wesentliches Element die Selbstverwaltung in ihrer integrierenden Funktion an; sie sollte den Bürger an der Verwaltung beteiligen, um Gemeinsinn und Interesse an den Aufgaben des Staats zu wecken.

Mit der ehrenamtlichen Tätigkeit des Bürgers sowie mit der selbständigen Verfassung der Gemeinde wollte STEIN zudem ein organisatorisches Einordnungsverhältnis[4] schaffen, das nicht etwa den Dualismus zwischen Staat und Gemeinde begünstigen, sondern vielmehr die zu stark bevormundende staatliche Aufsicht eindämmen sollte.[5]

In den folgenden Jahrzehnten erstarkten die restaurativen Kräfte, die sich bemühten, den Einfluß des Bürgers und die Stellung der Städte nicht allzu groß werden zu lassen. Schon die revidierte Städteordnung für die preußische Monarchie von 1831 stellte insofern einen Rückschritt gegenüber der preußischen Städteordnung vom 19. November 1808

---

1) Über die Anfänge der Selbstverwaltung bis zum Ende des 18. Jahrhunderts vgl. die Darstellungen bei HEFFTER, S. 11-83; STIER-SOMLO, Handbuch, S. 4-8; v. TUREGG-KRAUS, S. 250 f.

2) Vgl. GÖNNENWEIN, S. 5 f; BAUERNFEIND, S. 18

3) Vgl. HEFFTER, S. 91; GÖNNENWEIN, S. 5

4) So BAUERNFEIND, S. 19; vgl. PETERS, Grenzen, S. 43

5) Vgl. v. TUREGG-KRAUS, S. 252

dar, als dem Staat wieder eine stärkere Kontrollmöglichkeit über die Gemeinden eingeräumt wurde.[1)]

Allerdings läßt sich in der folgenden Zeit eine liberal-demokratisch gesinnte Gegenbewegung aufzeigen, die sich der Idee der Selbstverwaltung als Kampfmittel gegen das obrigkeitliche Beamtentum des monarchischen Staates bediente. Einen bedeutsamen, wenngleich nicht dauerhaften Erfolg errang diese Zeitströmung im Jahre 1848; Artikel II, § 184 der Frankfurter Reichsverfassung bezeichnete das Recht auf Selbstverwaltung nämlich als Grundrecht.[2)]

Doch auch diese Entwicklung der Selbstverwaltung kann nicht mehr mit dem ursprünglichen Ziel STEINS als vereinbar erklärt werden, da nunmehr die Selbstverwaltungsidee im Kampfe gegen den Staat benutzt wurde[3)] und nicht mehr als ein Bindeglied zwischen dem Staat und seinen Bürgern fungierte.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Staat und Bürger, den charakteristischen Gegensatz zwischen landesherrlicher Staatsverwaltung und bürgerschaftlicher Lokalverwaltung nahm GNEIST zum gedanklichen Ausgangspunkt seiner Ausgestaltung des Selbstverwaltungsgedankens. Er war bestrebt, den Dualismus zwischen Gesellschaft und Staat mit Hilfe der Selbstverwaltung zu beseitigen.[4)]

In Anknüpfung an den englischen Begriff vom Selfgovernment [5)] war es das Anliegen GNEISTS, der bürgerlichen Freiheit zu dienen; das "Selfgovernment

---

1) Vgl. v. TUREGG-KRAUS, S. 254

2) Vgl. HEFFTER, S. 293; v. TUREGG-KRAUS, S. 253

3) Vgl. BECKER, HKWP, S. 152

4) Vgl. MATZERATH, S. 24 f; auch PETERS, Grenzen, S. 6-11

5) GNEIST, S. 1211 umschreibt den Begriff wie folgt: "Selfgovernment heißt in England die Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen

ist mit einem Wort: die Wurzel der politischen Freiheit."[1] Dabei erwartete er den durchschlagenden Erfolg vom Ehrenamt als dem Wesensmerkmal und zentralem Punkt der Selbstverwaltung. Das auf staatlicher Ernennung beruhende Ehrenamt[2] sollte die Gewähr dafür bieten, daß die starren Fronten des monarchisch-bürokratischen Obrigkeitsstaats aufweichen. Die Funktion der Selbstverwaltung sah GNEIST aber nicht in einer sich von der Staatsgewalt absondernden Lokalgewalt,[3] sondern in der Ausübung der staatlichen Aufgaben durch Laien. Dies ist der Wesenskern seiner "obrigkeitlichen Selbstverwaltung".[4] Die selbständige Entscheidungsbefugnis des Bürgers bei lokalen öffentlichen Aufgaben, eben auf der Grundlage der staatlichen Macht, sollte den Gemeinsinn und das Verantwortungsbewußtsein für den Staat in entscheidendem Maße stärken.

Wenngleich GNEIST dem Ehrenamt einen hohen Stellenwert beilegte und insofern eine gedankliche Verbin-

---

des Landes durch Ehrenämter der höheren und der Mittelstände mittels Communal-Grundsteuern". Damit verengte er jedoch den Begriff, der weder an regional noch funktionell begrenzte Verwaltungsgebiete im Staat gebunden war. Vgl. GÖNNENWEIN, S. 6; BAUERNFEIND, S. 23; HEFFTER, S. 387; siehe auch die Kritik bei STIER-SOMLO, Handbuch, S. 15.

1) GNEIST, S. 1214

2) Vgl. HEFFTER, S. 393

3) Vgl. GÖNNENWEIN, S. 5. PETERS, Grenzen, S. 18 f, kritisiert diese Begriffsbestimmung als unjuristisch und daher als unbrauchbar.

4) Diese Gneistsche Konstruktion beurteilt HEFFTER, S. 394 so: "Die Gneistsche Doktrin stellte nicht nur das Ehrenamtsprinzip dem Wahlprinzip der liberalen Selbstverwaltungsidee entgegen, sondern auch den staatlichen Charakter seines idealen Selfgovernment dem Grundrecht der Selbstverwaltung, wie es die Achtundvierziger Bewegung im Sinne der französisch-belgischen Theorie vom "pouvoir municipal" aufgestellt hatte."

dung zu STEIN herzustellen ist, unterscheidet sich die Gneistsche Konzeption deutlich von dem Steinschen Ideal, nämlich in der Beurteilung der verselbständigten Stellung der Gemeinde gegenüber dem Staat.

Eine Rückbesinnung auf das genossenschaftliche Prinzip der deutschen Gemeinde, eine Bewertung der Gemeinde als administratives Gebilde (Korporation) im Spannungsfeld zum Staat führte zu einem neuen Selbstverwaltungsverständnis durch die Lehre von Otto von GIERKE.[1)]

Als Hauptvertreter der Organtheorie weist er der Gemeinde als juristischer Person, die seiner Ansicht nach ein natürliches Gebilde darstellt, dementsprechend einen e i g e n e n Bereich eigener Angelegenheiten zu.[2)] Der Staat selbst engt sich in seinem Tätigkeitsbereich zugunsten der Gemeinde ein. GIERKE sieht Staat und Gemeinde als wesensgleiche Subjekte an, wobei allerdings der Staat die oberste Stufe der genossenschaftlichen Hierarchie aufgrund seiner Souveränität innehat.[3)]

Die Selbstverwaltung war demnach nicht als ein ergänzender Teil der Staatsverwaltung im Gneistschen Sinne zu verstehen, vielmehr prägte die ursprüngliche Eigenständigkeit der Gemeinde gegenüber dem Staat den neuen Selbstverwaltungsgedanken,[4)] der den Dualismus, das Spannungsverhältnis zwischen Staat und Gemeinde durch eine genaue Abgrenzung von Organisation und Aufgaben zu entschärfen versuchte.

---

1) Dazu vgl. die Abhandlung von PETERS, Grenzen, S. 12-15, der auch auf verwandte Auffassungen eingeht.

2) Vgl. GIERKE, S. 744 f

3) Vgl. HEFFTER, S. 527

4) Vgl. HEFFTER, aaO

Mit STEIN, GNEIST und GIERKE sind Autoren genannt, die mit ihren unterschiedlichen Auffassungen über das Wesen der Selbstverwaltung grundlegend dazu beigetragen haben, die moderne Selbstverwaltung zu gestalten, andererseits aber auch heillos zu verwirren. Den heutigen Selbstverwaltungsbegriff ohne diese historische Entwicklung zu begreifen, ist schlechthin nicht möglich.

II. Die Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung

Insbesondere die eben aufgezeigten Auffassungen führten zu einer Differenzierung des Selbstverwaltungsbegriffs: er wurde in eine "juristische" und "politische" Erscheinungsform[1] unterteilt.[2]

Selbstverwaltung im politischen Sinne bedeutet die Ausübung unmittelbarer ehrenamtlicher Gemeindeverwaltungstätigkeit durch Privatpersonen im Gegensatz zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch das Berufsbeamtentum.[3] Diese Art, den Gehalt der Selbstverwaltung zu bestimmen, geht in starkem Maße auf den Einfluß GNEISTS zurück.

Die Selbstverwaltung im Rechtssinne erfordert die Existenz vom Staat getrennter Körperschaften des

---

1) Man spricht auch von "körperschaftlicher", "aktiver" oder Selbstverwaltung im Rechtssinne und von "bürgerschaftlicher", "passiver" oder "organschaftlicher" Selbstverwaltung; vgl. WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 170; KRÄMER, S. 40

2) Vgl. STIER-SOMLO, Handwörterbuch, Artikel: Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, S. 434; PETERS, Grenzen, S. 6; FORSTHOFF, Krise, S. 3

3) Vgl. zur Weimarer Literatur:
PETERS, aaO, S. 7; STIER-SOMLO, Handbuch, S. 16; BRAUER, S. 25;
zur heutigen Literatur:
WOLFF, aaO; v. TUREGG-KRAUS, S. 249; RAUBALL, Zi 2 zu § 1; FLECK in: GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Zi 3 zu Art. 78; KRÄMER, S. 71

öffentlichen Rechts. Selbstverwaltung ist dann "die eigenverantwortliche Erfüllung gemeinschaftlicher öffentlicher Aufgaben im eigenen Namen durch dem Staat eingegliederte, rechtsfähige öffentliche Verbände mit eigenen gewählten Organen unter der Aufsicht des Staates".[1)]

Die Berechtigung, die Selbstverwaltung in eine juristische und eine politische Form aufzuspalten, läßt sich mit der historischen Entwicklung begründen; dennoch kann der Sinn dieser Einteilung angezweifelt werden. Meist wird auch einheitlich von der gemeindlichen Selbstverwaltung gesprochen, nur wenn eines der beiden Elemente besonders herausgearbeitet werden soll, greift man auf die ausdrückliche Unterscheidung zurück. Auch im Rahmen dieser Arbeit soll von einem einheitlichen Selbstverwaltungsbegriff ausgegangen werden, da gerade die gemeindliche Selbstverwaltung das ehrenamtliche sowie das körperschaftliche Moment in besonderer Weise miteinander verbindet. Allerdings ist an dieser Stelle der Hinweis vonnöten, daß die juristische Prägung des Begriffs die unentbehrliche Grundlage ausmacht,[2)] die auf jeden Fall durch die

---

1) So BECKER, HKWP, S. 121;
zur heutigen Literatur vgl. weiter:
WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 170; ZUHORN-HOPPE, S. 43; RAUBALL, Zi 2 zu § 1; FLECK in: GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Zi 3 zu Art. 78;
zur Weimarer Literatur:
PETERS, Grenzen, S. 36; v. LEYDEN, Kommunalwirtschaft 1928, 249 (251 f); DREWS, Kommunalwirtschaft 1920, 101 (103); BRAUER, S. 25; GLASSING, S. 19

2) Vgl. dazu für den Geltungsbereich des Grundgesetzes:
KOTTENBERG-REHN, Anm IV. 2. zu § 1; WOLFF, aaO; ROTHE, Kommunalwirtschaft 1969, 190 (197);
für die Weimarer Epoche:
KOTTGEN, Krise, S. 11; STIER-SOMLO, Handbuch, S. 15; PETERS, aaO;
für das Dritte Reich nehmen dies fälschlicherweise an:
ZEITLER-BITTER-v.DERSCHAU, Zi 5 zu § 1

Laientätigkeit zu ergänzen ist.[1)]

B. Der Wandel des Selbstverwaltungsbegriffs

Man kann eine Bewertung des Selbstverwaltungsbegriffs sinnvollerweise nur auf dem Hintergrund der jeweiligen Anschauung über Staat und Gesellschaft vornehmen, da die inhaltliche Bestimmung der Selbstverwaltung das zeitbedingte Wechselspiel zwischen Staat und Gesellschaft zur Grundlage hat. Dies hat des weiteren zur Folge, daß das überkommene historisch bestimmte Selbstverwaltungsprinzip während jeder Epoche in seinem Gehalt in gewissem Maße verändert werden muß, um nicht zu einer Institution abzugleiten, die nur um ihrer selbst willen existent ist.

I. Das Selbstverwaltungsverständnis der Weimarer Zeit

Der Umdenkungsprozeß auf staatspolitischem und sozialem Gebiet nach dem ersten Weltkrieg beeinflußte die Diskussion um einen modernen Selbstverwaltungsbegriff grundlegend. Keine Klärung erfolgte hingegen durch Art. 127 WRV:

"Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze."[2)]

---

1) Für einen einheitlichen Selbstverwaltungsbegriff plädiert heute insbesondere KRÄMER, S. 92 mwN, ebenso wie schon im Jahre 1932 FORSTHOFF, Krise, S. 3.

2) Präziser gefaßt ist Art. 70 der preußischen Landesverfassung: "Den politischen Gemeinden und Gemeindeverbänden wird das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten unter der gesetzlich geregelten Aufsicht des Staates gewährleistet."

Verständlicherweise brachte der Wandel von der Monarchie zur parlamentarischen Demokratie zusätzliche Verwirrung in die Auseinandersetzung um den Inhalt des Selbstverwaltungsgedankens, zumal diese Verwaltung in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg hauptsächlich als Instrument bürgerlich-freiheitlicher Bestrebungen gegen den monarchischen Staat empfunden wurde.[1] BÜHLER[2] führte den Wandel des Selbstverwaltungsprinzips weitgehend darauf zurück, daß mit der Verabschiedung der Weimarer Verfassung die Gemeinden unmittelbare Beziehungen zum Reich besaßen und außerdem auf die Deklarierung der d e m o k r a t i s c h e n Staatsform, die den früheren Dualismus zwischen Staats- und Selbstverwaltung erschütterte.[3]

Ob unter einer demokratischen Verfassung dieser Gegensatz aufrechterhalten werden konnte, bildete ein Moment in dem Bemühen um eine moderne Selbstverwaltung. Die verschiedenen Auffassungen über das Wesen der Demokratie erschwerten diese Diskussion, und es kam zur Streitfrage, ob der demokratische Gedanke und die Idee der Selbstverwaltung in einem konträren Verhältnis zueinander stehen müßten.

In der Weimarer Republik war die wertfreie oder "dezisionistisch-totalitäre" Auffassung über die Demokratie herrschend,[4] d.h. die Macht übte der Volkssouverän aus.[5]

---

1) Vgl. KÖTTGEN, Krise, S. 37; BÜHLER, Verwaltungs- und Verfassungsreform, S. 63 f; PETERS, Grenzen, S. 43

2) S. 63 ff; vgl. KÖTTGEN, aaO, S. 7; FORSTHOFF, Krise, S. 21

3) Vgl. auch v. LEYDEN, RuPrVBl. 1930, 445 (448 f)

4) Vgl. KRÄMER, S. 77 mwN; ANSCHÜTZ, Anm. 2 und 3 zu Art. 1 (14. Aufl.); PETERS, Zentralisation, S. 28; HORNEFFER, S. 594, 597; STIER-SOMLO, Entwicklung, S. 129

5) Volkssouverän sind "alle Volksklassen und die Masse"; PETERS, PuZ 1928, 274 (275).

An dieses Demokratieverständnis knüpfte PETERS[1] die Folgerung, daß alles beseitigt werden müsse,

> "was als eigener Wille der Durchsetzung des Gesamtwillens entgegenstehen könnte. Insbesondere kann theoretisch der Sonderwille des Teils neben dem Willen des Ganzen nicht Bestand haben ... Deshalb muß die Demokratie ihrem Wesen nach ein Feind der Selbständigkeit öffentlich-rechtlicher Verbände im Staate und damit mittelbar auch der diesen eigentümlichen Verwaltungsform sein."[2]

Mit dieser Argumentationsweise erklärte man eine besondere demokratische Ausgestaltung der Gemeindeverwaltung innerhalb eines demokratischen Staates für überflüssig und konstruierte einen Gegensatz zwischen Demokratie und Selbstverwaltung, der insbesondere dazu beitrug, das Prinzip der Selbstverwaltung in eine schwere Krise zu stürzen.[3] Demgegenüber begründete KÖTTGEN[4] eingehend die Unhaltbarkeit dieser These und kam zu dem Ergebnis, daß die Selbstverwaltung für die konstitutionelle Monarchie lediglich ein Akzidens bedeute, während sie für die Demokratie zu einem Essentiale des Staatsaufbaus geworden sei.[5]

Die Einordnung des Spannungsverhältnisses zwischen Selbstverwaltung und Demokratie sowie das Wesen der

---

1) Grenzen, S. 43; auch FORSTHOFF, Krise, S. 21

2) Vgl. dazu die Kritik HORNEFFERS, S. 595

3) Vgl. auch HAACK, S. 66, der die "Allmacht der Legislative" beklagte.

4) Krise, S. 35-46; vgl. GLÄSSING, S. 55

5) Allerdings gelangte KÖTTGEN, aaO, S. 47-51, zu dem Schluß, der Parteienstaat stehe im Gegensatz zur Selbstverwaltung und müsse überwunden werden, um die Krise der Selbstverwaltung zu meistern.

Selbstverwaltung selbst wurden von einer Denkrichtung geprägt, die vor allem dem Positivismus, Zentralismus[1] und Rationalismus[2] verhaftet gewesen ist. Treffend weist RÜTHERS[3] auf die allgemeine Anerkennung hin, die die positivistische Rechtstheorie in der Weimarer Zeit gefunden hat und deren Hauptmerkmal in einer rein formalen Definition des Rechts bestand.[4]

So überrascht es nicht, wenn das Selbstverwaltungsprinzip und die Reformvorhaben e n t p o l i t i s i e r t und rein verwaltungstechnisch beurteilt werden sollten.[5]

Weitmehr, als oftmals angenommen, übte das Reich eine zentrale Gewalt auf Länder und Gemeinden aus. Das unausgereifte Verhältnis zur Demokratie und das auf die r a t i o abgestellte Denken rechtfertigen es, in der Weimarer Epoche einen Gegensatz zwischen Staat und Gemeinde herauszukristalisieren, der auch mit dem Begriffspaar Zentralisation und Dezentralisation gekennzeichnet werden kann. Ist die Staatsverwaltung straff zentralistisch[6] aufgebaut, soll die Selbstverwaltung als

---

1) "Jede Demokratie, als Selbstregierung eines politisch geeinten Volkes, hat die Tendenz zur Einheit, zum Zentralismus". So FORSTHOFF, Krise, S. 21

2) PETERS, PGZ 1928, 274 (280), schrieb vom modernen toröffnenden Schlagwort der Rationalisierung.

3) S. 96 f

4) Vgl. auch das Urteil des REICHSGERICHTS vom 4.11.1927, RGZ 118, 325 (327): "Der Gesetzgeber ist selbstherrlich und an keine anderen Schranken gebunden als diejenigen, die er sich selbst in der Verfassung oder in anderen Gesetzen gezogen hat."

5) Vgl. BÜHLER, Verwaltungs- und Verfassungsreform, S. 82; KÖTTGEN, Krise, S. 9 f, 27; GLÄSSING, S. 55

6) Zum Begriff vgl. PETERS, Zentralisation, S. 4; WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 94

Antipode ein dezentralistisches Element darstellen. Unter Dezentralisation ist eine Verwaltungsgliederung gemeint, die die Regelung der örtlichen Aufgaben zur selbständigen Erledigung untergeordneten selbständigen Verwaltungsträgern überläßt.[1)]

Auch hier zeigte sich die positivistische Betrachtungsweise, die die Selbstverwaltung einmal in ihrer juristischen Form betonte, zugleich aber lediglich als ein technisches Mittel der staatlichen Organisation begriff.[2)] Diese Entpolitisierung griff dagegen KÖTTGEN in aller Schärfe an, indem er sich in Anlehnung an GIERKES Lehre auf das genossenschaftliche Wesen der Selbstverwaltung berief.[3)]

Wenngleich Selbstverwaltung im Prinzip Dezentralisation voraussetzt, gelang der zentralen Staatsgewalt in dieser Epoche dennoch ein tiefgreifender Einbruch in die Kommunalpolitik, und zwar einmal aufgrund des Finanzierungssystems, zum anderen durch die obrigkeitliche Verwaltung, die in ihrer Organisation durch das ständisch geschlossene Beamtentum erhalten blieb.[4)]

Insgesamt gesehen herrschte in der Weimarer Zeit eine heillose Zerstrittenheit auf kommunalpolitischem Gebiet, insbesondere bei der Beurteilung des

---

1) Vgl. PAGENKOPF, S. 97; PETERS, Zentralisation, S. 4; BAUER, S. 15, 45; WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 95

2) Vgl. PETERS, aaO, S. 22 und 24

3) KOTTGEN, Krise, S. 10 ff, 27; es müsse unbedingt verhindert werden, daß die Kommunalreform zu einer Büroreform werde. Kritisch dazu FORSTHOFF, Krise, S. 52 f

4) Vgl. WEBER, Selbstverwaltung, S. 62; ferner KÖTTGEN, aaO, S. 34

Selbstverwaltungsgedankens,[1] wie es sich auch noch bei der Darstellung der Weimarer gemeinilichen Gebietsreform belegen läßt.

II. Das Selbstverwaltungsverständnis der nationalsozialistischen Zeit

Von Selbstverwaltung in einem totalitären Staatsgebilde zu sprechen, scheint paradox zu sein. Gleichwohl verzichtete man in dieser Zeitepoche nicht darauf, sich auf die Selbstverwaltung zu berufen und dabei die Ideen des Freiherrn vom STEIN zu bemühen.[2]

Daher soll das Selbstverwaltungsverständnis des Dritten Reiches unter besonderer Berücksichtigung der juristischen sowie politischen Erscheinungsformen analysiert werden.

Aufgrund der Gleichschaltung nach der Machtergreifung im Jahre 1933 vollzog sich hinsichtlich der Selbstverwaltung als Organisationsform eine grundlegende Veränderung.[3] Die eigenständige Gemeindeverwaltung mit ihrem eigenen Wirkungskreis wurde faktisch durch weisungsbefugte staatliche Aufsichtsbehörden sowie durch Sonderbehörden der Partei auf Ortsebene aufgehoben.[4] Es ist deshalb nicht möglich, im Dritten Reich von einer juristischen Selbst-

---

1) PETERS, PGZ 1928, 274, ist beizupflichten, wenn er für die Krise der Selbstverwaltung folgende Gründe nannte: Wandel der Staatsform, Wandel des Selbstverwaltungswesens, Bürokratisierung und gewisse Auswüchse.
Vgl. auch FORSTHOFF, Krise, S. 59 f; FRÖHLER, S. 100 f

2) Vgl. die amtliche Begründung zur DGO, Reichs- und Staatsanzeiger Nr. 25 v. 30.1.1935, S. 1; FRANK, S. 452, 459 f

3) Vgl. GÖNNENWEIN, S. 22; zur Gleichschaltung vgl. FRANK, S. 323 ff (326)

4) Vgl. GÖNNENWEIN, S. 22, 24; HEFFTER, S. 788

verwaltung zu reden. Die überkommene Form der Selbstverwaltung wurde durch das F ü h r e r p r i n z i p , das die gültigen Rechtsgrundlagen weitgehend beseitigte, ausgehöhlt und umgewandelt.[1] Von offizieller Seite verlautete dazu:[2]

> "Der neue Staat beruht auf dem Grundsatze unbeschränkter Führerverantwortlichkeit. Er lehnt Einrichtungen parlamentarisch-demokratischer Art, die die Verantwortlichkeit des einzelnen verwischen oder auslöschen, unbedingt ab. "Autorität nach unten und uneingeschränkte Verantwortung nach oben" ist der Grundsatz des nationalsozilistischen Staates."[3]

In dieser Epoche wurde der Selbstverwaltungsbegriff nicht nur durch das Führerprinzip geändert,[4] sondern auch anhand des Prinzips der Volksgemeinschaft neu überdacht.[5] Diese Maxime der v ö l k i s c h e n O r d n u n g bedeutete nicht etwa die "Summe der Gesetze", stellte mithin kein starres Normengefüge dar, sondern war der "Inbegriff

---

1) Vgl. HEFFTER, S. 788; GÖNNENWEIN, S. 23

2) Amtliche Begründung zur DGO, Reichs- und Staatsanzeiger Nr. 25 v. 30.1.1935, S. 1 (Zi 1)

3) Der parlamentarisch-demokratischen Art steht gegenüber "die wahrhaftige germanische Demokratie der freien Wahl des Führers mit dessen Verpflichtung zur vollen Übernahme aller Verantwortung für sein Tun und Lassen. In ihr gibt es keine Abstimmung einer Majorität zu einzelnen Fragen, sondern nur die Bestimmung eines einzigen, der dann mit Vermögen und Leben für seine Entscheidung einzustehen hat." HITLER, S. 99

4) Der Führungsanspruch bezieht sich auf die Rechtssphäre des einzelnen Volksgenossen genauso wie auf das Eigenleben der Gemeinden. Vgl. LOHOFF, S. 38

5) Vgl. FRANK, S. 4; LANG, S. 73

aller im Bewußtsein des Volkes lebendigen Anschauungen über Recht und Sittlichkeit".[1]

Der Nationalsozialismus, der sich verbal zur Dezentralisation bekannte,[2] versuchte die Selbstverwaltung vom Gedanken der Gemeinschaft her, mit neuem Inhalt anzureichern.[3] Da die Volksordnung grundlegend war, konnte es gar kein Spannungsfeld Staat - Gemeinde geben. Die Staatsgewalt bildete den immanenten Bestandteil jeder Einzelordnung, und die sog. d e u t s c h e Selbstverwaltung[4] galt als durchgängiges Gestaltungsprinzip des gesamten öffentlichen Lebens, wie es auch in dem Wort "für das Volk und durch das Volk" zum Ausdruck kam.

Ob eine Selbstverwaltung im politischen Sinne vorhanden war, kann zweifelhaft erscheinen. Jedenfalls wollte man auf keinen Fall auf das ehrenamtliche Element in der Gemeindeverwaltung verzichten. Durch das Ehrenamt sollte der Volksgenosse im Rahmen der organisierten örtlichen Gemeinschaft zum Wohle des Staatsganzen tätig sein. Die Laientätigkeit im Sinne einer politischen Selbstverwaltung umfaßt jedoch Beratungs- u n d Entscheidungsbefugnisse. Demgegenüber ist das ehrenamtliche Verwalten im Dritten Reich ausdrücklich auf die bloß beratende Funktion eingeschränkt worden.[5] Mithin lag auch die

---

1) LOHOFF, S. 18

2) Vgl. FRICK, RVerwBl. 1939, 41 (43); FRANK, S. 461

3) Dazu KÖTTGEN, RVerwBl. 1939, 141 (142)

4) Vgl. BICKEL, Die Praxis, S. 21

5) Vgl. PAGENKOPF, S. 155; BICKEL, aaO; auch HEFFTER, S. 788; GÖNNENWEIN, S. 24
"Es gibt keine Majoritätsentscheidungen, sondern nur verantwortliche Personen, und das Wort Rat wird wieder zurückgeführt auf seine ursprüngliche Bedeutung. Jedem Manne stehen wohl Berater zur Seite, allein die Entscheidung trifft ein Mann." So HITLER, S. 501

Erscheinungsform der politischen Selbstverwaltung nicht vor.

Es ist demnach ausdrücklich festzuhalten, daß es zwar im Hitlerstaat formell eine Selbstverwaltung, die sog. deutsche Selbstverwaltung, gab, daß jedoch der materielle Gehalt des Selbstverwaltungsprinzips nicht verwirklicht worden ist.[1)]

Die Selbstverwaltungsidee, so wie sie sich geschichtlich entwickelt hat, ist infolgedessen in einem totalitären Staat nicht lebensfähig. Insofern muß der damaligen Auffassung widersprochen werden, die Selbstverwaltung sei nicht an starre Formen und Begriffe gebunden und werde von dem Grundgedanken, auf dem der Staat selbst beruhe, geprägt.[2)] Andererseits kann aber auch JESERICH[3)] nicht zugestimmt werden, der das Prinzip der Selbstverwaltung als "offenbar unabhängig von der jeweiligen Staatsform" ansieht.

III. Das Selbstverwaltungsverständnis der heutigen Zeit

Das Selbstverwaltungsverständnis nach dem Zweiten Weltkrieg knüpfte in erster Linie an den Selbstverwaltungsbegriff der Weimarer Zeit an, bejahte den ethischen Wert dieser Institution und versuchte, die negativen Begleiterscheinungen zu eleminieren. Diese Grundüberlegungen führten zu der Fassung des Art. 28 Abs. 2 GG:

---

1) Anders ZEITLER-BITTER-v.DERSCHAU, Zi 5 zu § 1

2) Amtliche Begründung zur DGO, Reichs- und Staatsanzeiger Nr. 25 v. 30.1.1935, S. 1 (Zi 1); ferner DELIUS, S. 134

3) Der Landkreis 1966, 164 (167)

"Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln."[1)]

Durch diese Formulierung wollte man von vornherein zum Ausdruck bringen, daß das Selbstverwaltungsprinzip enger als zur Weimarer Zeit in den verfassungsrechtlichen Staatsaufbau integriert sein sollte.

Legt man das moderne Demokratieverständnis zugrunde, ist es unmöglich, den historischen Dualismus zwischen Staats- und Selbstverwaltung aufrechtzuerhalten.[2)] Vielmehr hat die Selbstverwaltung durch die demokratische Staatsform als homogenes Aufbauprinzip eine Veränderung ihres Stellenwertes erfahren.

Im Gegensatz zur Weimarer Formaldemokratie erfaßt der heutige Demokratiebegriff eine inhaltliche W e r t g e b u n d e n h e i t .[3)] Für die heute praktizierte demokratische Staatsform ist es charakteristisch, daß sie auf der Grundlage des Prinzips der Gewaltenteilung eine Wertordnung zu verwirklichen versucht, deren Elemente im Grundgesetz verfassungsmäßig garantiert sind.[4)]

---

1) Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NW lauten:
"Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe."
"Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiete die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben."

2) Statt vieler WEBER, Selbstverwaltung, S. 63

3) Vgl. KRÄMER, S. 77 ff; v.MANGOLDT-KLEIN, Anm. V. 1., 2., 4. zu Art. 20; DÜRIG in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Rdn 30, 46, 57 zu Art. 20; MAUNZ, S. 60-64.

4) Z.B. Prinzip der Mehrheitsentscheidung; Minderheitenschutz; Informations- und Meinungsfreiheit; vgl. MAUNZ, S. 61 f; KRÄMER, S. 77 f

Wie der demokratische Gedanke sämtliche staatspolitische Bereiche bestimmt, durchdringt er ebenfalls die gemeindliche Selbstverwaltung. Diese Organisationsform wird durch den demokratischen Staatsaufbau politisiert, so daß die Selbstverwaltung, insbesondere in ihrer politischen Erscheinungsform, einen Bedeutungszuwachs erfährt.[1] Auf der gemeindlichen Ebene beginnt die Verwirklichung der Demokratie, und die Gemeinde kann als Urzelle der Demokratie gelten,[2] als nämlich die frei gewählten Vertreter der Bürgerschaft ehrenamtlich tätig werden.[3]

Es hat sich aber gezeigt, daß das Ehrenamt als ein Ausdruck politischer Entscheidungsfreiheit trotz der grundsätzlichen Bejahung der demokratischen Lebensform auf die verschiedenartigste Weise beurteilt wird.[4] Als herrschende Auffassung ist mit Recht diejenige anzuerkennen, die das Ehrenamt als wesentliche Möglichkeit begreift, auf örtlicher Grundlage die politische Mitwirkung des Bürgers am öffentlichen Leben zu fördern und somit der heutigen Selbstverwaltung einen demokratisch-politischen Charakter zu verleihen.[5]

---

1) MAUNZ, S. 62, verweist ausdrücklich auf dieses Phänomen und erwähnt in diesem Zusammenhang den historischen Wandel dieser Form der Verwaltung; vgl. auch WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 170

2) Vgl. GÖNNENWEIN, S. 32, 65; R. GÖB, Der Landkreis 1967, 375; kritisch dazu KÜHN, S. 134, 181

3) Vgl. SCHEUNER, Der Gemeinderat 1966, 82 (84-86)

4) Die Forderungen reichen vom Ausbau bis zum Verzicht; vgl. LÖSCHELDER, S. 807; R. GÖB, Die Gemeinde 1959, 73 (74 f) und 161 (170 f); DAHM, S. 3; KLÜBER, Selbstverwaltung, S. 175 ff; v.d.HEIDE, S. 409 ff

5) Statt vieler SCHEUNER, Der Gemeinderat 1966, 82 (86); vgl. auch die kritischen Anmerkungen von WEBER, Selbstverwaltung, S. 64 f

Es hat sich also im Hinblick auf die Weimarer Zeit ein Wandel des Selbstverwaltungsverständnisses entwickelt, und zwar ein Wandel von einer meist verwaltungstechnisch orientierten Betrachtungsweise zu einer Anschauung, die daneben politisch ausgerichtet ist. Damit soll aber nicht gesagt werden, daß die Selbstverwaltung im Rechtssinne nicht mehr als das entscheidende Element aufzufassen sei. Vielmehr tendiert man dahin, das juristische Fundament der Selbstverwaltung mit einem politischen Rahmen zu versehen.

Die Betonung der politischen Effizienz der Selbstverwaltung in den ersten Nachkriegsjahren führte allerdings teilweise zu einer Unterbewertung des organisatorischen Prinzips. Beim Neuaufbau der Gemeinden wurde es versäumt, die veränderten sozialen Verhältnisse samt deren Folgeerscheinungen zu bedenken.[1] So hat man den Wandel vom Obrigkeitsstaat zum Leistungsstaat, also den Wandel der Staatsfunktion völlig übersehen; dem heutigen Staat fallen im Rahmen der Daseinsvorsorge erheblich mehr Aufgaben - gerade auf örtlicher Ebene - zu, als es noch vor wenigen Jahrzehnten der Fall gewesen ist.

Erst seit 1964 strebt man neben der Demokratisierung der Kommunalverwaltung eine technisch verbesserte Verwaltung an, die ihrer Funktion als Leistungsverwaltung Genüge leisten soll.[2]

Trotz aller Verschiedenheiten im Hinblick auf das Selbstverwaltungsverständnis ist die Auffassung

---

1) Vgl. BECKER, HKWP, S. 155; WAGENER, Neubau, S. 276; GÖNNENWEIN, S. 61, 65; KLÜBER, Selbstverwaltung, S. 177; zur veränderten Lage auch WEBER, Selbstverwaltung, S. 61-72; FRÖHLER, S. 10

2) Vgl. WAGENER, aaO; ferner WEBER, aaO, S. 19 f

FRÖHLERS[1] für die heutige Zeit als charakteristisch zu bezeichnen:

"Kommunale Selbstverwaltung ist daher heute als eine Verwaltungsform zu betrachten, die es gestattet, die umfangreichen, örtlich und zeitlich stark variablen wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse der Gemeindebevölkerung, unter deren wesentlichen Beteiligung in Gestalt politischer Entscheidungen, zu befriedigen. Die politische Präsenz der Gemeindeselbstverwaltung ist sohin angesichts der Aufgabe der Gemeinde im Sozialstaat der Gegenwart nicht nur gerechtfertigt, sie ist eine Notwendigkeit."

---

1) S. 102

Zweiter Teil

Das Eingemeindungsrecht und die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform in der Weimarer Republik

Eine Darstellung der gemeindlichen Gebietsreform, ohne das Eingemeindungsrecht zu beachten, bliebe unvollständig. Gesetzliche Grundlagen und praktische Erfahrungen beeinflussen sich derart, daß die Reformbestrebungen nur unter Berücksichtigung beider Seiten zu begreifen sind.

A. Das Eingemeindungsrecht

Wie im Deutschen Reich vor dem Ersten Weltkrieg gab es in der Weimarer Republik kein einheitliches Gemeindeverfassungsrecht. So hatte jede Provinz ihre eigenen Eingemeindungsbestimmungen, jeweils aufgeteilt in einer Städteordnung und in einer Landgemeindeordnung. Diese erfuhren durch die Errichtung der Demokratie im Jahre 1919 keine Veränderungen und besaßen weiterhin Gültigkeit.[1)]

Da die Darlegung der Gebietsreform grundsätzlich auf den rheinisch-westfälischen Raum beschränkt wird, ist es gerechtfertigt, lediglich die einschlägigen preußischen Eingemeindungsbestimmungen zu untersuchen.[2)]

---

1) Insbesondere das Gesetz v. 18.7.1919, betr. die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts, GS 118, ließ das Eingemeindungsrecht unberührt.

2) Da die Eingemeindungsbestimmungen der Rheinprovinz sowie der Provinz Westfalen im wesentlichen der Regelung im östlichen Preußen entsprechen, wird diese stärker berücksichtigt werden.

I. Das Eingemeindungsrecht bis 1927

1. Die Erforderlichkeit eines modernen Eingemeindungsrechts

Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts enthielt das Eingemeindungsrecht der preußischen Provinzen nur einige wenige, meist formelle Vorschriften. Beachtet man das damalige geringe Eingemeindungsbedürfnis, erscheint dieses Faktum nicht verwunderlich. Erst in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts änderte sich die Situation aufgrund des allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwungs im Zuge der Industrialisierung. Insbesondere die Städte benötigten Siedlungsraum und Gewerbegebiete. Die verstärkte Großstadtbildung machte eine Neuorientierung des Eingemeindungsrechts erforderlich, zumal man in dem Instrument der Eingemeindung ein wichtiges Mittel sah, die kommunalwirtschaftliche Entwicklung zu bewältigen.[1] In diese Zeit fällt der Beginn jener Wechselbeziehung zwischen Kommunalrecht und Wirtschaftsentwicklung, die bis heute verfolgbar ist. Schon im Jahre 1928 bemerkte STIER-SOMLO[2] zu Recht, daß das Eingemeindungsrecht in Deutschland niemals den praktischen Bedürfnissen entsprochen habe. Vielmehr versuchte man auf kommunalrechtlichem Sektor fortwährend, geeignete rechtliche Voraussetzungen für die wirtschaftlichen Expansionsbestrebungen zu schaffen.[3]

---

1) Vgl. STIER-SOMLO, Handwörterbuch, Artikel: Eingemeindungsrecht, S. 174

2) Handbuch, S. 175

3) Ein Musterbeispiel bildet das noch zu betrachtende Gesetz v. 27.12.1927, über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts, GS 211.

2. Gegenstand der Eingemeindungsvorschriften - insbesondere das Eingemeindungsverfahren

Die eingemeindungsrechtlichen Bestimmungen der preußischen Gemeindeverfassungsgesetze umfassen in der Hauptsache neben den Verfahrensvorschriften und Zuständigkeitsregelungen die Ausgestaltung der Eingemeindungsverträge, das Auseinandersetzungsverfahren der Beteiligten auf dem Verwaltungswege und den Satz, daß privatrechtliche Verhältnisse durch gemeindliche Neugliederungsmaßnahmen "niemals gestört werden dürfen."[1)]

Im Rahmen dieser Darstellung kann allerdings mit Ausnahme des Eingemeindungsverfahrens auf eine nähere Erörterung der aufgezählten Bestimmungen verzichtet werden.

Das Eingemeindungsverfahren der preußischen Provinzen unterscheidet nach Maßgabe des Einteilungsprinzips, ob ein Teilgebiet einer Gemeinde oder ob eine ganze Gemeinde betroffen ist.[2)] Dadurch tritt eine Vielzahl voneinander abzugrenzender Fälle auf, die das Eingemeindungsverfahren kompliziert machen. Ein weiteres Erschwernis resultiert aus der Gliederung des Eingemeindungsrechts einer Provinz in eine Städteordnung und in eine Landgemeindeordnung.

a) Das Eingemeindungsverfahren

Nach preußischem Recht sind unter Zugrundelegung der

---

1) Vgl. STIER-SOMLO, Handwörterbuch, Artikel: Eingemeindungsrecht, S. 174; siehe § 2 Abs. 8 StO (StO für die sechs östlichen Provinzen der Pr Monarchie v. 30.5.1853, GS 261); § 2 Abs. 7 StO W (StO für die Provinz Westfalen v. 19.3.1856, GS 237); § 2 Abs. 3 StO Rh (StO für die Rheinprovinz v. 15.5. 1856, GS 406)

2) Vgl. PETERS, Grenzen, S. 89

entsprechenden Städteordnungen[1] folgende Eingemeindungsfallgruppen möglich.[2]

(1) Die Vereinigung eines kommunalfreien Grundstücks, also eines Gebiets, das weder zu einer Gemeinde noch zu einem Gutsbezirk gehört, mit einer Stadt erfolgt nach Anhörung der Beteiligten und des Kreistages durch Beschluß des Bezirksausschusses. In der Rheinprovinz ist für diesen Fall sowie für alle weiteren die Anhörungspflicht der Beteiligten und die Genehmigungspflicht des zuständigen Staatsministeriums erforderlich.

---

1) Vgl. §§ 2 StO; StO W; StO Rh

2) In den Landgemeindeordnungen der östlichen Provinzen Preußens, Westfalens und der Rheinprovinz sind folgende Verfahrensweisen vorgesehen (vgl. § 2 LGO für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3.7.1891, GS 233; § 4 und § 6 LGO Rh - Gemeindeordnung für die Rheinprovinz v. 23.7. 1845, GS 523 -; § 6 LGO W v. 19.3.1856, GS 265):

(1) Für die Vereinigung eines kommunalfreien Grundstücks mit einer Landgemeinde ist es notwendig, die Beteiligten anzuhören. Sie vollzieht sich durch Beschluß des Kreisausschusses.

(2) Die Vereinigung eines Teiles einer Landgemeinde mit einer anderen wird nach Einwilligung der Beteiligten durch einen Kreisausschußbeschluß vorgenommen. Dieses Verfahren gilt nach der östlichen Landgemeindeordnung auch dann, wenn eine Einwilligung nicht erzielt werden kann und infolgedessen das Vorliegen eines öffentlichen Interesses verlangt wird. Währenddessen ist in Westfalen im Falle des Erfordernisses eines öffentlichen Interesses die staatsministerielle Genehmigung unumgänglich. In der Rheinprovinz wird für diese Vereinigung sowie für den folgenden Fall nach der Anhörung der Beteiligten die Genehmigung des Staatsministeriums verlangt.

(3) Die Zusammenlegung einer ganzen Landgemeinde mit einer anderen kann in den östlichen Provinzen bei vorliegender Einwilligung der Beteiligten und bei Uneinigkeit unter den Voraussetzungen des öffentlichen Interesses nach Anhörung des Kreisausschusses durch ministerielle Genehmigung vonstatten gehen. Nach der westfälischen Landgemeindeordnung ist dies nur mit der Zustimmung der Beteiligten möglich.

(2) Die Vereinigung eines Teils einer Landgemeinde mit einer Stadt setzt die Einwilligung der beteiligten Gemeindevertretungen und der Grundeigentümer oder aber ein öffentliches Interesse voraus. Sie kann dann nach Abgabe eines Gutachtens des Kreistages durch Beschluß des Bezirksausschusses vollzogen werden. Die westfälische Städteordnung verlangt statt eines Gutachtens lediglich die Anhörung des Kreistages; im Falle mangelnden Einverständnisses der Beteiligten bedarf die Eingemeindung allerdings der Genehmigung des zuständigen Staatsministeriums.

(3) Die Vereinigung einer ganzen Landgemeinde mit einer Stadt kann bei Einverständnis der Beteiligten nach Anhörung des Kreistages und des Bezirksausschusses durch staatsministerielle Genehmigung erfolgen. Dasselbe Verfahren spielt sich bei mangelndem Einverständnis ab, wobei das öffentliche Interesse aufgrund eines Gutachtens des Kreistages durch den Bezirksausschuß festgestellt wird. Im Unterschied hierzu kann in Westfalen die fehlende Zustimmung der Beteiligten nicht durch ein möglicherweise bestehendes öffentliches Interesse ersetzt werden, sondern die Zusammenlegung wird durch Gesetz ausgesprochen.

(4) Die Vereinigung einer Stadt mit einer anderen erfordert im östlichen Preußen und in Westfalen ein Gesetz.[1)]

b) Freiwilligkeit und öffentliches Interesse

Wenngleich sich eine Fülle verschiedenartiger Verfahrensmöglichkeiten dargeboten hat, ist als durch-

---

1) Vgl. die tabellarische Zusammenstellung der Fälle bei PETERS, Grenzen, S. 90 ff

gängiges Prinzip die F r e i w i l l i g k e i t herauszustellen. Grundsätzlich durften also Eingemeindungen nur mit Zustimmung der Beteiligten vorgenommen werden. Dieses wesentliche materielle Erfordernis war lediglich ausnahmsweise bei Vorhandensein von Gründen des öffentlichen Interesses zu ersetzen. So regelt die östliche Städteordnung,[1] daß "in Ermangelung der Einwilligung aller Beteiligten" eine Gebietsänderung "nur in dem Falle, wenn dieselbe im öffentlichen Interesse als notwendiges Bedürfnis sich ergibt", ausgeführt werden darf.

Im Zuge der Verabschiedung der östlichen Landgemeindeordnung im Jahre 1891 erfolgte eine Änderung des § 2 der Städteordnung, und zwar enthält § 2 Absatz 5 StO nunmehr eine a u s s c h l i e ß l i c h e Aufzählung der Fälle, deren Vorliegen eine zwangsweise Vereinigung gestattet. Wegen der historischen Bedeutung soll an dieser Stelle auf den Gesetzeswortlaut zurückgegriffen werden:

"Ein öffentliches Interesse im Sinne des dritten und vierten Absatzes ist nur dann als vorliegend anzusehen:
a) wenn Landgemeinden oder Gutsbezirke ihre öffentlichen Verpflichtungen zu erfüllen außerstande sind;
b) wenn die Zersplitterung eines Gutsbezirkes oder die Bildung von Kolonien zu einem Gutsbezirk die Abtretung einzelner Teile derselben und deren Zuschlagung zu einer oder mehreren Stadtgemeinden notwendig macht;
c) wenn infolge örtlich verbundener Lage von Landgemeinden oder Gutsbezirken oder Teilen derselben mit Stadtgemeinden ein erheblicher Widerstreit der kommunalen Interessen entstanden ist, dessen

---

1) Ebenso § 6 Abs. 3 LGO W

Ausgleich auch durch Bildung von Verbänden i.S.d. Gesetzes vom 19. Juli 1911 (GS 115) nicht zu erreichen ist;
d) wenn die Rücksicht auf das Wohnbedürfnis die Eingemeindung oder Umgemeindung erheischt."[1]

II. Das Eingemeindungsrecht ab 1927

1. Das Eingemeindungsrecht als Teil der allgemeinen Verwaltungsreform

Im Laufe der zwanziger Jahre erwies sich in immer deutlicher werdendem Maße, daß das Eingemeindungsrecht den praktischen Bedürfnissen nicht mehr entsprach.[2] Die Vorschriften waren sowohl in verfahrensrechtlicher als auch in materieller Hinsicht zu schwerfällig, um dem immer mehr ansteigenden Eingemeindungsverlangen gewachsen zu sein. So zogen sich die anstehenden Eingemeindungen meist ziemlich lange hinaus, und etliche Pläne scheiterten insbesondere am Widerstand der betroffenen Gemeinden.

Im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform war man in Preußen seit Beginn der Weimarer Republik bestrebt, eine Reorganisation der staatlichen Landesverwaltung und eine Reform des kommunalen Verfassungsrechts herbeizuführen.[3] Schon im Jahre 1917

---

1) Der vierte Grund ist durch Art. III § 2 des Gesetzes vom 28.3.1918 (GS 23) eingefügt worden. In der LGO sind nur die ersten drei Gründe aufgeführt.
Die Städteordnung für Westfalen zählt mit Ausnahme des Wohnbedürfnisses keinerlei Gründe des öffentlichen Interesses auf. Da die Eingemeindungsbestimmungen jedoch der östlichen Städteordnung entlehnt sind, ist das öffentliche Interesse in derselben Weise zu konkretisieren.

2) Vgl. statt vieler HINTZE, S. 8

3) Dazu PETERS, VerwArch 1930, 321

existierten Bestrebungen und Entwürfe, die eine einheitliche Gemeindeordnung zum Ziele hatten.[1] Der Referenten-Entwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes von 1930[2] stellte den Höhepunkt der Reformbemühungen dar. Hier sollen allerdings lediglich die Reformbestrebungen hinsichtlich des Eingemeindungsrechts - insbesondere der materiellen Voraussetzungen - berücksichtigt werden.[3]

Nach der Vorlage des Entwurfs einer preußischen Städteordnung an den Landtag im Jahre 1922[4] erforderte die Vereinigung einer Stadt mit einer anderen Gemeinde nach Anhörung der Beteiligten die Genehmigung des Staatsministeriums und bei der Vereinigung mit Teilen einer anderen Gemeinde den Beschluß der Beschlußbehörde. Lag die Einwilligung der Beteiligten nicht vor, sollte sie aus Gründen des öffentlichen W o h l s , "insbesondere zum Zwecke der Beseitigung leistungsunfähiger Gemeinden" ersetzt werden.[5]

Nach erneuter Vorlage eines Entwurfes im Jahre 1925 trennte man sich von dem althergebrachten Einteilungsprinzip, das die Art des Eingemeindungsverfahrens davon abhängig machte, ob eine Gemeinde vollständig oder nur teilweise ihr Gebiet änderte, und machte anstelle dieses Prinzips das Einverständnis der Beteiligten zur Grundlage des Verfahrensmodus.

---

1) Vgl. DREWS, Kommunalwirtschaft 1920, 101 (106 f); BRAUER, S. 11

2) Vgl. REFERENTEN-ENTWURF

3) Vgl. zur Geschichte der kommunalen Reform ab 1922 die Darstellungen bei BRAUER, S. 11-15; GIESECKE, S. 11-13

4) Drs. Nr. 4040, 1. Wahlperiode, 1. Tagung 1921/22

5) Pr Landtag 1. Wahlperiode, 1. Tagung 1921/22 Drs. Nr. 4040, S. 4732 § 4 Abs. III und Drs. Nr. 4041, S. 4782 § 4 Abs. III

Demnach sollte bei Vorliegen eines Einverständnisses eine Eingemeindung durch einen Beschluß der Beschlußbehörde ergehen, im Falle der Uneinigkeit aber durch ein Gesetz.[1]

Diese Regelung stieß in Regierungskreisen auf starken Widerstand; insbesondere war hiermit nach Regierungsauffassung nicht die Schaffung und Erhaltung lebensfähiger und die Beseitigung lebensunfähiger Gemeinden gewährleistet.[2] Auch die Mehrheit des Landtages gelangte schließlich zu der Ansicht, daß

> "den Beschlüssen der beteiligten Gemeinden, so notwendig es auch sei, vor der Eingemeindung die Beteiligten zu hören, nicht immer die ausschlaggebende Bedeutung beigemessen werden könne. Das wisse Jeder, der Erfahrungen auf diesem Gebiete habe. Eingemeindungen, besonders solche größeren Stils, müßten nach allgemeinen, nicht nach örtlichen Gesichtspunkten entschieden werden."[3]

Da wegen ständiger Streitigkeiten zwischen den Parteien im Landtag auch dieser Gesetzesentwurf zu scheitern drohte, entschloß sich der Landtag auf Antrag der Regierungsparteien, die wichtigsten Punkte des Gemeindeverfassungsrechts in einem besonderen Gesetz vorweg zu regeln. Zu diesen Punkten gehörten das Eingemeindungsrecht und die Auflösung der Gutsbezirke, die durch das Gesetz vom 27. Dezember 1927 vom Landtag angenommen wurden.[4]

---

1) Pr Landtag 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925/27 Drs. Nr. 5260 C, S. 7169

2) Die Kritik richtete sich vornehmlich gegen die praktischen Schwierigkeiten bei dieser Regelung; vgl. Pr Landtag 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925/26, Drs. Nr. 1978 A, S. 3779

3) So Pr Landtagsdrucksache, aaO

4) GS 211

2. Die neue Eingemeindungsregelung

Nach zehnjährigen Bestrebungen, das Eingemeindungsrecht zu modernisieren, gelangte man durch das Gesetz vom 27. Dezember 1927 zu folgender Regelung.

Das Eingemeindungsverfahren richtet sich nunmehr nach der Art der zu ändernden Grenzen. Dazu heißt es in § 1 Abs. 1:

"Veränderungen der Grenzen einer Stadt- oder Landgemeinde können aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgen und bedürfen:

(1) eines Gesetzes, wenn hierdurch die Grenzen eines Stadt- oder Landkreises verändert werden oder wenn eine Stadt durch die Erweiterung des Stadtgebiets die für das Ausscheiden aus dem Kreise maßgebende Einwohnerzahl erreicht;

(2) eines Beschlusses des Staatsministeriums, wenn hierdurch eine Gemeinde ganz aufgelöst oder eine neue Gemeinde geschaffen wird;

(3) eines Beschlusses der Beschlußbehörde in allen übrigen Fällen."

Im Absatz zwei des Paragraphen ist die Pflicht, die Beteiligten vor der Grenzänderung zu hören, geregelt. Als Sondervorschriften sind die §§ 11-13 über die Auflösung der Gutsbezirke anzusehen. Danach sind alle bestehenden selbständigen Gutsbezirke aufzulösen.

Wie zu erkennen ist, brachte das Gesetz für das Eingemeindungsrecht in Preußen wesentliche Vereinfachungen mit sich. Allein die Tatsache, daß es Gültigkeit in sämtlichen preußischen Provinzen besaß, führte zu einer größeren Überschaubarkeit, zumal damit insbesondere auch eine Aufteilung der Vorschrif-

ten in jeweils Städte- und Landgemeindeordnung entfiel.[1)]

3. Die Bedeutung der Einführung der Klausel des öffentlichen Wohls

Wesentliche Bedeutung erzielte die neue Eingemeindungsregelung durch die Einführung der materiellen Voraussetzung, nur aus Gründen des ö f f e n t l i c h e n W o h l s eingemeinden zu dürfen. Das Verhältnis der freiwilligen Eingemeindung zur zwangsweisen änderte sich dadurch grundlegend. Nunmehr galt als oberstes Prinzip jeder Grenzänderung, dem Gesamtwohl zu dienen. Der Begriff des öffentlichen Wohls ist seitdem in allen bedeutenden Reformwerken[2)] und gesetzlichen Bestimmungen, bis hin zum neugefaßten § 14 nw GO, zum entscheidenden Erfordernis einer gemeindlichen Neugliederung geworden.

Die Abkehr vom Grundsatz des freiwilligen Einverständnisses der Beteiligten samt der Ausnahmeregelung des öffentlichen Interesses, welche man schon im Jahre 1922 als eine unbrauchbare Regelung empfunden hat,[3)] stellt die einschneidenste Änderung des Eingemeindungsrechts dar. Nicht zuletzt ist der Begriff des öffentlichen Wohls wegen der Unzulänglichkeit des Enumerationsprinzips bei größeren Neuglie-

---

1) Weiterhin waren diejenigen Eingemeindungsbestimmungen gültig, die nicht neu geregelt worden sind. Nach einer Zusammenstellung von BRAUER, S. 57 ff, setzt sich das Eingemeindungsrecht nunmehr wie folgt zusammen: § 1 des Gesetzes v. 27.12.1927; §§ 2 Zi 1 u. 8; 3 LGO; § 2 Abs. II, VI-IX StO; ferner einige Regelungen auf kommunaler Ebene.

2) Vgl. z.B. § 13 des REFERENTEN-ENTWURFS

3) So Pr Landtag 1. Wahlperiode, 1. Tagung 1921/22, Drs. Nr. 4040, S. 4752

derungsmaßnahmen eingeführt worden.[1] Mit Inkrafttreten des neuen Eingemeindungsrechts hat sich folglich eine grundlegende Änderung vollzogen: vom Primat der Einzelinteressen zum Vorrang des allgemeinen Interesses in der Form des öffentlichen Wohls. Das Institut der Eingemeindung hat einen Bedeutungswandel erfahren, der von einer individualistischen Betrachtungsweise zu einer von sozialen Gesichtspunkten geleiteten Einstellung führt.[2]

III. Das Eingemeindungsrecht und das Selbstverwaltungsrecht

Im folgenden soll veranschaulicht werden, in welch starkem Maße gerade das Eingemeindungsrecht Anlaß gewesen ist, sich auf das Prinzip der gemeindlichen Selbstverwaltung zu besinnen und zu berufen.

1. Die verfassungsrechtliche Einordnung des Selbstverwaltungsrechts

Gemäß Art. 127 WRV wird den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze zugestanden. War man sich schon über die inhaltliche Aussage der Selbstverwaltung im unklaren, so zeigte sich, wie verschiedenartig der Wert der Aufnahme des Selbstverwaltungsrechts in die Verfassung empfunden wurde. Die Beurteilungen reichten von der Annahme eines bloßen Programmsatzes bis hin zur Apostrophierung eines Grundrechtcharakters. Das Verhältnis zwischen Staat und Selbstverwaltung durchdrang dabei die Diskussion um die Garantiefunktion des Selbstverwaltungsrechts, so daß HAACK feststel-

---

1) Vgl. BECKER, Öffentliche Interessen, S. 85
2) Vgl. GIESECKE, S. 1

len konnte, falls zwischen beiden Sphären Einvernehmen herrsche, sei Art. 127 WRV überflüssig.[1]

Eine Darstellung der Meinungen ist einmal aus historischen Gründen lohnend, zumal im Geltungsbereich des Grundgesetzes die Frage nach der verfassungsrechtlichen Einordnung des Selbstverwaltungsrechts erneut auftauchte und dabei teilweise auf die Beurteilung des Art. 127 WRV Bezug genommen wurde. Zum anderen ist es bei der Bewertung der Eingemeindungen unter Berücksichtigung des Selbstverwaltungsrechts entscheidend, welche Einordnung dieses Recht auf verfassungsrechtlicher Ebene gefunden hat.

a) Art. 127 WRV als Programmsatz

In den ersten Jahren der Weimarer Zeit zog man aus der Formulierung des Artikels, Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts "innerhalb der Schranken der Gesetze", die Folgerung, Art. 127 WRV sei für die Selbstverwaltungskörperschaften ziemlich wertlos und ein leerlaufender Grundrechtsartikel,[2] weil er den geltenden Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung für diesen Fall nur wiederhole. Die Reichsverfassung habe dem Landesgesetzgeber in bezug auf die gesetzlichen Schranken keine Grenzwerte zugunsten der Selbstverwaltung auferlegt[3] und somit den Gesetzgeber auch nicht an Art. 127 WRV binden wollen. Aus diesem Grunde beurteilte man den Artikel derart negativ. Noch im Jahre 1928 vertrat STIER-SOMLO die Auffassung,[4] daß diese Vorschrift

---

1) HAACK, S. 13 Fußnote 2; ferner FORSTHOFF, Krise, S. 23

2) Vgl. ANSCHÜTZ, zu Art. 127 (8. Aufl. 1928); GIESE, Zi 3 zu Art. 127 (7. Aufl. 1926); STIER-SOMLO, Entwicklung, S. 130

3) Vgl. GIESE, Zi 2 zu Art. 127 (7. Aufl. 1926)

4) Handbuch, S. 13 Fußnote 21; Handwörterbuch, Artikel: Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, S. 438; auch HAACK, S. 13

in ihrer Wertlosigkeit für konkrete subjektive Rechte der Gemeinden allgemein anerkannt sei.

Diese Lehre vom bloßen Programmsatz erlangte keine weitreichende Bedeutung,[1] zumal namhafte Vertreter wie ANSCHÜTZ, GIESE und STIER-SOMLO ihre Ansichten im Laufe der Zeit wandelten.[2]

b) Art. 127 WRV als Grundrecht

Mehr Einfluß übte die Meinung aus, das Selbstverwaltungsrecht sei ein Grundrecht[3]; sie wird im übrigen auch heute noch vertreten. Insbesondere STIER-SOMLO[4] verteidigte ab 1928 die Grundrechtstheorie, wobei der Grundrechtscharakter nicht näher begründet wurde, es sei denn, man zieht die Einordnung des Art. 127 WRV in den Grundrechtsteil der Verfassung zur Argumentation heran. Vielmehr folgerten die Vertreter dieser Interpretationsweise, begünstigt durch die Auswirkungen des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 (GS 211) auf die Eingemeindungspraxis, dieser Artikel müsse als Grundrecht aufgefaßt werden.

Wenngleich nach der Auffassung von PETERS[5] der Staat dem Einzelnen Mindestrechte verleihe, sog. Grundrechte, ist unter einem Grundrecht mit der herrschenden Meinung ein vorstaatliches Recht zu verstehen, welches eine prinzipiell unbegrenzte Frei-

---

1) Vgl. dazu SCHMITT, Freiheitsrechte, S. 140 f

2) ANSCHÜTZ, Zi 1 und 3 zu Art. 127 (14. Aufl. 1933); GIESE, Zi 3 zu Art. 127 (8. Aufl. 1931); STIER-SOMLO, AöR 1929, 1 ff

3) Vgl. STIER-SOMLO, aaO; BÜHLER, RuPrVBl. 1929, 279 (280); BRAUWEILER, S. 206; GLÄSSING, S. 10, 22 f

4) aaO, S. 7 Fußnote 16

5) Grenzen, S. 23 f

heitssphäre voraussetzt.[1] Art. 127 WRV impliziert jedoch keinen solchen Bereich.

c) Art. 127 WRV als institutionelle Garantie

Eine wissenschaftlich fundierte Untersuchung fand die Frage der verfassungsrechtlichen Einordnung des Selbstverwaltungsrechts erst mit der Lehre von der institutionellen Garantie, die Carl SCHMITT[2] entwickelte, und die bald als herrschende Meinung Anerkennung fand.[3]

Eine institutionelle Garantie schützt die Erhaltung einer bestimmten Einrichtung, nicht hingegen ein Recht eines Einzelnen. Sie setzt eine Einrichtung (Institution) voraus, d.h. formierte und organisierte und daher umgrenzbare und unterscheidbare Einrichtungen öffentlich-rechtlichen Charakters.[4] Von der institutionellen Garantie ist die Institutsgarantie abzugrenzen, die eine privatrechtliche Einrichtung zum Gegenstand hat.[5]

Eine institutionelle Garantie als verfassungsrechtliche Regelung hat den Zweck, die Beseitigung der Institution als solcher im Wege der einfachen Gesetzgebung auszuschließen.[6]

SCHMITT[7] umschreibt das Wesen der Institution so:

---

1) Vgl. SCHMITT, Verfassungslehre, S. 173

2) aaO, S. 170 ff

3) Statt vieler GIESECKE, S. 31; GLUM, S. 385; ausführlich WIESE, S. 13-19 mwN

4) So SCHMITT, Freiheitsrechte, S. 149

5) Vgl. SCHMITT, aaO, S. 143

6) Vgl. BAUERNFEIND, S. 38

7) Verfassungslehre, S. 170 f

"Die institutionelle Garantie ist ihrem Wesen nach begrenzt. Sie besteht nur innerhalb des Staates und beruht nicht auf der Vorstellung einer prinzipiell unbegrenzten Freiheitssphäre, sondern betrifft eine rechtlich anerkannte Institution, die als solche immer etwas Umschriebenes und Umgrenztes, bestimmten Aufgaben und Zwecken Dienendes ist, mögen auch die Aufgaben im einzelnen nicht spezialisiert sein und eine gewisse "Universalität des Wirkungskreises" zulassen."

Art. 127 WRV galt als Musterbeispiel für eine institutionelle Garantie. Für das Selbstverwaltungsrecht ergab sich aufgrund der allgemeinen Überlegungen, daß die Einrichtung der gemeindlichen Selbstverwaltung als solche nicht beseitigt werden durfte und alle Gesetze, die ihrem sachlichen Inhalt nach diese Organisationsform vernichten oder ihres wesentlichen Bestandes berauben, verfassungswidrig seien.[1] Der einzelnen Gemeinde ist jedoch k e i n Recht auf Existenz gewährleistet,[2] und somit sind Eingemeindungen auch gegen den Willen der Gemeinden nach Landesrecht möglich. Insbesondere wurde nicht der status quo des am 14. August 1919 bestehenden Inhalts der selbstverwaltungsrechtlichen Normen des Landesrechts festgelegt.[3]

Des weiteren hat Art. 127 WRV der Gemeinde kein mögliches subjektives öffentliches Recht verliehen,

---

1) SCHMITT, Verfassungslehre, S. 171. Das Reichsgericht entschied am 10./11.12.1929, RGZ 126, Anhang S. 9 (22): "der Landesgesetzgeber darf die Selbstverwaltung auch nicht derartig einschränken, daß sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann."

2) Vgl. FORSTHOFF, Körperschaft, S. 105; Krise, S. 32; GIESECKE, S. 33; GLASSING, S. 24, der auf die Gegenmeinung verweist.

3) Vgl. SCHMITT, aaO, S. 171; RGZ aaO; FORSTHOFF, Körperschaft, S. 103

sondern stellte nur eine institutionelle Garantie ohne Gewährleistung eines solchen Rechts dar.[1)]

2. Das Mitwirkungsrecht der Gemeinde am Eingemeindungsakt

Seit Bestehen des Eingemeindungsrechts war man sich nie darüber einig, ob der Eingemeindungsakt allein vom Staat oder unter Mitwirkung der Gemeinde vorgenommen werden durfte oder ob der einzelnen Gemeinde sogar selbst das Recht zustand, ihre Gebietsgrenzen zu bestimmen.[2)]

Dieses Faktum liegt in der Doppeleigenschaft der Gemeinde begründet, die nämlich einmal eine selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts bildet, andererseits aber im Verwaltungsaufbau des Staats die unterste staatliche Stufe darstellt.[3)] Bejaht man die alleinige Kompetenz des Staats, bleibt immer noch die Frage nach Art und Umfang der Beteiligung der Gemeinde am Eingemeindungsvorgang offen. In diesem Rahmen ist dann zu entscheiden, ob ein eventuell bestehendes gemeindliches Mitwirkungsrecht als eine Befugnis aufgefaßt werden kann, die unter den Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten einzuordnen ist.

Begriff und Umfang der Selbstverwaltungsangelegenheiten sind ebenso schwer exakt zu erfassen, wie der Begriff der Selbstverwaltung selbst. Es genügt hier lediglich, auf das zum weiteren Verständnis Notwendige einzugehen.

Als selbständige Einheiten innerhalb der Staatsorganisation besitzen die Selbstverwaltungskörperschaf-

---

1) Vgl. SCHMITT, Verfassungslehre, S. 173
2) Vgl. HINTZE, S. 23
3) Vgl. HINTZE, S. 24

ten einen eigenen Aufgabenkreis, dessen Aufgaben sie in eigener Verantwortlichkeit zu erfüllen haben. Fraglich ist, ob das gemeindliche Recht auf Verwaltung bestimmter Angelegenheiten ein den Gemeinden originär zustehendes Recht ist oder ob sich diese Position als ein aus der Staatsgewalt abgeleitetes und den Kommunen verliehenes Recht erklärt.[1] Den Streit außer acht lassend, soll davon ausgegangen werden, daß die Gemeinden keine natürlichen Gebilde sind und ihre Herrschaftsgewalt vom Staat abgeleitet ist.[2] Der Staat hat den Gemeinden einen eigenen Wirkungskreis, den Bereich der Selbstverwaltung, verliehen, innerhalb dessen zwischen echten Selbstverwaltungs- und übertragenen Staatsaufgaben unterschieden wird.[3]

a) Die Rechtsnatur des Eingemeindungsakts

Im folgenden ist die Rechtsnatur der Eingemeindung zu beleuchten und darüber zu befinden, wer überhaupt als Subjekt des Eingemeindungsakts in Frage kommt. Erst dann kann sinnvollerweise entschieden werden, ob die gemeindliche Mitwirkung am Eingemeindungsvorgang als Selbstverwaltungsangelegenheit zu begreifen ist.

Die einschlägige Literatur um die Jahrhundertwende bietet eine reichhaltige Palette an Möglichkeiten,

---

1) Statt vieler PETERS, Grenzen, S. 21 f

2) Vgl. dazu BAUERNFEIND, S. 28 f

3) Vgl. für alle PETERS, aaO, S. 32
Welche Angelegenheiten im einzelnen unter diese Komplexe fallen, kann enumerativ nicht entwickelt werden, vielmehr hat sich aufgrund des historischen Ablaufs ein sog. "herkömmlicher Bestand" an Aufgaben herausgebildet; vgl. BAUERNFEIND, S. 31; GLUM, S. 387 f; SCHOLTISSEK, S. 828; ULE, S. 114

die Eingemeindung rechtlich zu qualifizieren.[1] Sah eine Gruppe die Selbstverwaltungskörperschaften als Subjekte des Eingemeindungsvorgangs - mit der Voraussetzung des Einverständnisses der Beteiligten - an, machten andere geltend, wegen der fehlenden gemeindlichen Gebietshoheit sei die Eingemeindung ein auf dem Organisationsrecht des Staats beruhender Akt der Staatsgewalt. Einige weitere Autoren schließlich vertraten die "Gesamtaktstheorie", die die Beteiligung von Staat und Gemeinde an der Eingemeindung erforderlich mache. Dabei sollen die Kommunen bei der Mitwirkung ein selbständiges Recht genießen.[2]

Zur Weimarer Zeit bestand im wesentlichen Einigkeit über die Klassifizierung des Eingemeindungsakts als staatlichen Hoheitsakt.[3] [4] Als grundlegend kann

---

1) Vgl. HINTZE, S. 24-26

2) Vgl. auch die Darstellung SCHELLENS, Kommunalwirtschaft 1928, 719 (721), über die Rechtsnatur der Eingemeindung als Vertrag, Gesamtakt oder Staatshoheitsakt.

3) Vgl. PETERS, Grenzen, S. 100 ff; STIER-SOMLO, Handwörterbuch, Artikel: Eingemeindungsrecht, S. 176; Handbuch, S. 189 ff; HINTZE, S. 31 f

4) Wie unklar die rechtliche Beurteilung zum Teil jedoch gewesen ist, zeigt sich in folgender Äußerung, die man auf der 315. Sitzung des preußischen Landtags vom 1.12.1927 (Drs. Nr. 100) gemacht hat:
Bei der Eingemeindung kämpfen zwei Prinzipien miteinander: einmal das Prinzip der Selbstverwaltung, kraft dessen die Gemeinde aufgrund ihrer Souveränität sich mit anderen Teilen des Staatsganzen durch f r e i e n V e r t r a g vereinigen könne, zum anderen das Prinzip der Staatshoheit, das den Staat befähige, durch Staatshoheitsakt alle seine Teile zu organisieren. Früher sei das erste Prinzip verwirklicht gewesen, während jetzt aufgrund praktischer Erfahrungen das Prinzip der Staatshoheit angewandt werde.

die Definition von STIER-SOMLO[1] gelten: die Eingemeindung sei ein organisatorischer, endgültiger, mit Grenzveränderung verbundener staatshoheitlicher Verwaltungsakt.[2]

Damit steht fest, daß Subjekt jeder Eingemeindung nicht die Gemeinde, sondern vielmehr der Staat ist, und daher gewinnt die Frage nach der rechtlichen Einordnung des Mitwirkungsrechts der Selbstverwaltungskörperschaften entscheidende Bedeutung.

b) Die Problematik des Einverständnisses als Selbstverwaltungsangelegenheit

Mit Inkrafttreten des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 - vor allem an der Klausel des öffentlichen Wohls - entzündete sich erneut der Streit um die Gestaltung des gemeindlichen Mitwirkungsrechts am Eingemeindungsakt. Begrüßten die einen die Neuregelung des Eingemeindungsrechts als einschneidenden Fortschritt, der insbesondere den Forderungen der Praxis gerecht werde, beklagten die anderen den scharfen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden.

aa) Das Einverständnis als Selbstverwaltungsangelegenheit

Als einer der Hauptvertreter der Lehre, der gemeindliche Mitwirkungsakt bei der Eingemeindung sei als echte Selbstverwaltungsaufgabe aufzufassen, begrün-

---

1) Handbuch, S. 183

2) Kritisch im Hinblick auf die einzelnen Merkmale PETERS, Grenzen, S. 103. An dieser Stelle ist wesentlich, daß der Eingemeindungsakt als Staatsakt und nicht als Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden aufgefaßt wird.

dete SCHELLEN[1] ausführlich seinen Standpunkt unter Bezugnahme auf die historische Entwicklung des Mitwirkungsrechts. Insbesondere stützte er sich dabei auf die Entstehungsgeschichte des § 2 LGO.[2] Mit Hinweis auf den Erlaß des preußischen Innenministers vom 18. April 1893[3] betonte er die Unerläßlichkeit der materiellen Voraussetzung des Einverständnisses und damit der Beibehaltung des Prinzips der Freiwilligkeit. Infolgedessen war es ihm völlig selbstverständlich, das gemeindliche Mitwirkungsrecht als Ausfluß des Selbstverwaltungsrechts zu erachten.[4]

---

1) Kommunalwirtschaft 1928, 719 ff und 1993 ff; Die Landgemeinde 1928, 101 ff; auch STIER-SOMLO, AöR 1929, 1 ff; BÜHLER, RuPrVBl. 1929, 279 ff

2) GS 233 (1891)

3) MinBl. 129

4) Vgl. SCHELLEN, Kommunalwirtschaft 1928, 1993 (1995 f)

Zur Begründung seiner These verwies er (vgl. Die Landgemeinde 1928, 101 (103)) weiter auf die Stellungnahme von BRAUCHITSCH, S. 146 f, der zum Entwurf des § 2 LGO folgendes ausführte:

Das Abgeordnetenhaus und seine Kommissionen sind bemüht gewesen, "durch wirksame Modifikation der dem Entwurfe zugrunde liegenden Normen wirksame Garantien dagegen zu schaffen, daß nicht etwa bestehende Guts- und Gemeindegrenzen ohne unzweifelhaften zwingenden Grund aufgehoben und verändert würden, und diese Garantien wurden in der Stärkung des Einflusses der Selbstverwaltungsbehörden gefunden. Insbesondere wurde verlangt, daß dem Kreis-(Bezirks-)ausschusse an Stelle der im Entwurf vorgesehenen bloßen Anhörung ein entscheidendes Votum in diesen Fragen beigelegt, weiter aber auch darauf Bedacht genommen wird, den wesentlich in Betracht kommenden Begriff des öffentlichen Interesses konkret zu formulieren." Die Staatsregierung erklärte sich einverstanden, "objektive Merkmale für das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses" aufzustellen, lehnte jedoch entschieden ab, die Eingemeindung "endgültig in das Ermessen der Selbstverwaltungsbehörden" zu stellen.

Als unwiderlegbar leitete SCHELLEN ab,[1] daß die Änderung von Gemeindegrenzen als "Gegenstand der Selbstverwaltung" grundsätzlich in das Ermessen der Selbstverwaltungsbehörden gegeben worden sei und die erforderliche staatliche Genehmigung nur als formaler Schlußpunkt dieses Akts der Selbstverwaltung zu begreifen sei.

Mithin bedachte er die wechselseitige Beeinflussung bei einer Neugliederungsmaßnahme, sah allerdings im sich historisch entwickelten Mitwirkungsrecht der Gemeinden das entscheidende Moment des Eingemeindungsvorgangs und hielt deshalb die neuen Eingemeindungsvorschriften für verfassungswidrig.[2] Art. 127 WRV gewährleiste das Selbstverwaltungsrecht so, wie es zur Zeit der Entstehung der Reichs- und Preußischen Verfassung bestanden habe. Für das Eingemeindungsrecht zog er die Konsequenz, die Existenz einer einzelnen Gemeinde dürfe keinesfalls unter anderen Voraussetzungen vernichtet werden, wie sie schon bis zum Erlaß der beiden Verfassungen bestanden hatten.[3]

Interessanterweise beeinflußten die Argumente STIER-SOMLOS[4] SCHELLEN derartig, daß er damit seine eigene Denkrichtung in Zweifel stellte, wie sich zeigte, wenn er formulierte, daß "eine Eingemeindung v i e l l e i c h t auch noch durch einen Staatshoheitsakt" erfolgen könne, daß ein solcher Akt jedoch niemals zwangsweise ergehen dürfe.[5]

---

1) Die Landgemeinde 1928, 101 (103)

2) AaO, S. 104; Kommunalwirtschaft 1928, 719 (725) und 1993 (1997)

3) So SCHELLEN, Kommunalwirtschaft 1928, 1993 (1998); zur status-quo-Garantie vgl. STIER-SOMLO, AöR 1929, 1 (17); andere Ansicht die damals herrschende Lehre, für alle FORSTHOFF, Körperschaft, S. 103

4) AaO, S. 44

5) SCHELLEN, aaO, S. 1998

Diese Argumentation ist deshalb widersprüchlich und unverständlich, da danach weder der Staat noch die Gemeinde als Subjekt a l l e r Eingemeindungsfälle fungiert. Vielmehr erachtete STIER-SOMLO bei der zwangsweisen, im Gegensatz zur freiwilligen Eingemeindung die Selbstverwaltungskörperschaften als Eingemeindungssubjekte. Anlaß zur Billigung dieses Standpunktes bot ihm seine Überzeugung über den Grundrechtscharakter des Selbstverwaltungsrechts, die für ihn damit verbundene status-quo-Garantie des Art. 127 WRV sowie das Mitwirkungsrecht der Gemeinde als Selbstverwaltungsangelegenheit. In seinem Bestreben, den § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 wegen der Auswirkungen auf die Praxis für verfassungswidrig zu erklären, verfiel er dem Fehler, staatliche und selbstverwaltungsrechtliche Akte miteinander zu vermengen.

bb) Das Einverständnis als entziehbares Mitwirkungsrecht

Das Mitwirkungsrecht der Beteiligten als Selbstverwaltungsangelegenheit aufzufassen, stieß größtenteils auf lebhafte Ablehnung.

Vor allem HARDENBERG[1] setzte sich kritisch mit den Thesen SCHELLENS auseinander. Der Eingemeindungsakt selbst sei ein konstitutiver Staatsakt. Die Mitwirkungsbefugnis könne keine Selbstverwaltungsangelegenheit sein, da die Vornahme eines Staatshoheitsakts die Ausübung von Selbstverwaltungsrechten ausschließe. Vielmehr müsse demgegenüber angenommen werden, daß das bestehende Mitwirkungsrecht der Beteiligten lediglich als eine Mitwirkung an Staatsaufgaben und demnach als eine Reflexwirkung des ob-

1) S. 1257 ff; vgl. auch FORSTHOFF, Körperschaft, S. 106 f

jektiven Rechts zu bewerten sei. Wenn man auch der Gemeinde zweifelsohne Mitwirkungsrechte - vor allem in dem Erfordernis des Einverständnisses - eingeräumt hat, sei doch die Tatsache entscheidend, daß sich die Eingemeindung durch Beschluß oder durch Gesetz vollziehe. Die Genehmigung bedeute nicht einen formalen Akt, sondern stelle vielmehr einen konstitutiven Akt dar. Zu Recht wies HARDENBERG[1] darauf hin, daß Inhalt und Umfang des gemeindlichen Mitwirkungsrechts veränderbar seien, eben weil es dem Staat freistehe, sein Organisationsrecht nach seinem Belieben zu gestalten.

cc) Bewertung des Streitgegenstands

Bemerkenswerterweise sah man im Eingemeindungsakt einen Staatshoheitsakt, während die Auffassungen in der rechtlichen Beurteilung des Mitwirkungsrechts erheblich differierten.

In seinem Handbuch lehnte STIER-SOMLO[2] die Qualifikation der Eingemeindung als Selbstverwaltungsangelegenheit entschieden ab. Dabei führte er richtigerweise aus, daß die Vornahme der Eingemeindung weder zu dem übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde gehöre, noch in den eigenen Aufgabenkreis der Kommune falle, weil diese Aufgaben nur innerhalb des eigenen Gebiets denkbar seien und sich die Rechte der Gemeinden nicht über die Gemeindegrenzen hinaus erstrecken können. Trotzdem sah er im Gegensatz dazu das gemeindliche Mitwirkungsrecht bei einer Neugliederung als "unzweideutige" Selbstverwaltungsangelegenheit an.[3]

---

1) S. 1260 f

2) S. 191 f

3) AöR 1929, 1 (81 f); vgl. auch HINTZE, S. 42

Demgegenüber wurde mit Recht klargestellt, daß diese Mitwirkung der Gemeinden keine Selbstverwaltungsangelegenheit sein könne.[1] Die Entscheidung über die Vornahme eines Eingemeindungsakts sei staatlichen Organen gesetzlich übertragen.[2] Daß die Gemeinden öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften seien und insofern innerhalb ihres Territoriums obrigkeitliche Befugnisse ausüben könnten, sei unerheblich. Bedeutsam sei vielmehr, daß der Staat die alleinige Gebietshoheit besitze und sich in der Ausübung seiner Befugnis in Form des Eingemeindungsrechts selbst einengen könne.[3]

Durch die Neuregelung des Eingemeindungsrechts hat der Staat den Umfang seines Ausübungsrechts erweitert, wenn nämlich aus dem effektiven gemeindlichen Mitwirkungsrecht, dem grundsätzlichen Einverständnis, lediglich ein Recht auf Anhörung geworden ist.[4] Daraus jedoch zu folgern, § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 sei wegen des nun eingeschränkten Selbstverwaltungsrechts verfassungswidrig, entbehrt einer entsprechenden Grundlage. Die Garantie des Art. 127 WRV berührt die Maßnahme einer Gebietsänderung überhaupt nicht.[5]

---

1) Vgl. MOSHEIM, S. 120; BRAUER, S. 25 f; GLÄSSING, S. 35

2) Vgl. HARDENBERG, S. 1263

3) Vgl. GIESECKE, S. 22, 26; GLÄSSING, S. 20 f; MOSHEIM, S. 119 f

4) Vgl. MOSHEIM, S. 122

5) Vgl. ANSCHÜTZ, Zi 3 zu Art. 127 (14. Auflage); KOTTENBERG, Kommunalwirtschaft 1929, 937 (942); HINTZE, S. 44; Reichsgericht Entscheidung vom 10./11.12.1929, RGZ 126, S. 9 (22) Anhang

Im übrigen läßt sich auch historisch belegen, daß dem Staat schon zu früheren Zeiten das Recht auf Selbstorganisation zugestanden hat. Die erste Eingemeindungsvorschrift Preußens, § 6 der revidierten Städteordnung vom 17.3.1831 (GS 10) ließ

IV. Die Funktion und der Inhalt des Begriffs des öffentlichen Wohls

Die Rechtsanwendung der Formel vom öffentlichen Wohl, an der sich die Rechtmäßigkeit einer gemeindlichen Gebietsänderung in erster Linie bemessen lassen sollte, erwies sich als äußerst schwierig. Mehrere Faktoren, wie beispielshalber der Wandel in der Bewertung der Staatsziele, ein verändertes Selbstverwaltungsverständnis sowie die Umwandlung des Eingemeindungsrechts, bilden die Grundlage der Begriffsverwirrung, die in der damaligen Rechtswissenschaft herrschte.

1. Das öffentliche Wohl als "Ermessensbegriff"

Die zügige Abwicklung der Eingemeindungsfälle proklamierte der Gesetzgeber als politische Forderung, und es war daher unausbleiblich, den Einfluß der Gemeinden erheblich zu reduzieren. Diese Intention dokumentierte sich in der Änderung der wesentlichsten Eingemeindungsvoraussetzung; nämlich, das materielle Erfordernis des öffentlichen Wohls anstelle des bisherigen grundsätzlichen Einvernehmens der Beteiligten zu setzen. Zur Wahrung der Interessen der Allgemeinheit, gewissermaßen als ratio legis, schien der unbestimmte Rechtsbegriff des öffentlichen Wohls geradezu geeignet, eine Kontrollfunktion zur Ver-

---

eine zwangsweise Eingemeindung zu. Erst unter dem Druck der politischen Ereignisse des Jahres 1848 durfte eine Gemeindegebietsänderung nur mit Zustimmung der Gemeinden vollzogen werden; vgl. § 1 Gemeindeordnung für den Preußischen Staat vom 11.3.1850, GS 213. Doch nur wenige Jahre später wurde die Zwangseingemeindung wieder für zulässig erklärt, und zwar unter den Voraussetzungen des öffentlichen Interesses; vgl. StO, GS 261 (1853)

hinderung von Gebietsänderungen, die eines hinreichenden Grundes entbehrten, einzunehmen.[1]

Doch gerade diese Formel war in erster Linie Ursache für die auftauchende Problematik im Eingemeindungsrecht. Diese Tatsache läßt sich einmal auf die allgemeine Begriffsumbildung als Folgeerscheinung der geänderten Staatsform, zum anderen im Speziellen auf den Interpretationswandel des Allgemeinwohlbegriffs zurückführen.

In der monarchischen Epoche war es üblich, von der "freien" Verwaltung zu sprechen, d.h. von ihrer rechtlichen Ungebundenheit.[2] Desgleichen erfaßte man im Rahmen der Rechtsanwendung die verwaltungsbehördliche Tätigkeit als sog. freies Ermessen.[3] Immerhin setzte sich zur Weimarer Zeit die Erkenntnis durch, daß auch die sog. freie Ermessensausübung an das Gesetz gebunden ist. Dieser Auffassungswandel ist auf dem Hintergrund der demokratischen Verfassung zu sehen, und nunmehr konnte das freie Ermessen nicht mehr als eine Bastion des autoritären Absolutismus innerhalb des konstitutionellen Staatsrechts aufgefaßt werden.[4]

Das Gemeinwohlerfordernis unterlag in besonderem Maße diesem aufgezeigten Wandel. Am Beispiel des öffentlichen Interesses, dem Erfordernis des alten Eingemeindungsrechts, wies STIER-SOMLO[5] darauf hin,

---

1) Vgl. BRAUER, S. 7

2) Vgl. KELSEN, S. 243

3) Vgl. KELSEN, aaO; STIER-SOMLO, AöR 1929, 1 (54); TEZNER, S. 16, "öffentliches Interesse" als "Ermessensbegriff". Heute ist anerkannt, daß es bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe kein "Ermessen" geben kann.

4) Dazu TEZNER, S. 29 f

5) AaO, S. 54 f; HÄBERLE, S. 206, spricht vom "geschlossenem Leitbild".

wie sehr dieser Begriff den monarchischen Staat ermächtigte, Staatsziele unter dem Deckmantel des allgemeinen Wohls durchzusetzen. Wenn nunmehr der Begriff des öffentlichen Wohls ins Eingemeindungsrecht eingeführt worden sei, müsse er seinem Inhalt nach auf jeden Fall konkretisiert werden, um überhaupt sachdienlich zu sein.

2. Die Auslegung des Begriffs

Einigkeit herrschte darüber, daß der abstrakte Begriff des öffentlichen Wohls eine o b j e k t i v e Grundlage für die Entscheidung einer Eingemeindung abgeben sollte. Auf welche Weise der Begriff hingegen auszufüllen war, blieb zur Weimarer Zeit weithin ungeklärt. Positiv bewertete man die Möglichkeit, ohne einem Schematismus zu verfallen, jeden Einzelfall nach seiner besonderen Lage individuell beurteilen zu können.[1] Andererseits brachte diese Auslegungsbreite eine weitgehende Verunsicherung des Eingemeindungsrechts mit sich.

Zwar war man sich im großen und ganzen darüber einig, daß das öffentliche Wohl in jedem Einzelfall eine A b w ä g u n g der örtlichen und überörtlichen Interessen gebot, die dem Erfordernis des Gesamtwohls Genüge leiste.[2] Hingegen bereitete es erhebliche Mühen, einzelne potentielle Gemeinwohlgründe oder gar übergeordnete Leitlinien herauszukristallisieren, um zu einer sorgfältigen Interessenabwägung zu gelangen. So bewertete man das öffentliche Wohl zum größten Teil als einen inhaltslosen, einer Analyse nicht fähigen Begriff, der keinen Maß-

---

1) Vgl. Pr Landtag 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Drs. Nr. 2042, S. 1342; HARDENBERG, S. 1266; BRAUER, S. 31

2) Dazu Pr Landtag, aaO

stab für eine sachgerechte Entscheidung biete,[1] und betonte im übrigen die Ausschaltung von Willkürmaßnahmen durch die angewandte Formel des öffentlichen Wohls.[2]

Teilweise war man noch so sehr dem alten Rechtszustand verhaftet, daß das öffentliche Wohl mit dem enumerativ bestimmten öffentlichen Interesse gleichgesetzt wurde.[3] Die damit verbundene inhaltliche Einengung des öffentlichen Wohls widersprach jedoch der ausdrücklichen Intention des Gesetzgebers.[4] Überwiegend herrschte allerdings die richtige Meinung vor, daß das öffentliche Wohl umfassender als das öffentliche Interesse sei. Wenn hingegen auch verlautete, eine Berücksichtigung der Gründe des öffentlichen Interesses könne nicht mehr erfolgen, ignorierte man, daß das öffentliche Wohl im konkreten Fall durchaus mit dem öffentlichen Interesse identisch sein konnte.[5]

Interessant ist ein Lösungsversuch von PETERS[6], der sich bemühte, objektive Kriterien zur Erhellung des öffentlichen Wohls zu finden.

---

1) Vgl. DREWS, PGZ 1929, 57 (61); TEZNER, S. 31; KOTTENBERG, Kommunalwirtschaft 1929, 937 (940)

2) Das öffentliche Wohl sei besonders hervorzuheben, um zu verhindern, daß Eingemeindungen "auch aus Privatinteresse oder Liebhaberei" geschehen; so Pr Landtag 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925/27, Drs. Nr. 6260 A, S. 7104
Des weiteren war es selbstverständlich, machtpolitische und Prestigegründe außer acht zu lassen; vgl. für alle HINTZE, S. 12, 23

3) So z.B. STIER-SOMLO, AöR 1929, 1 (52); GLÄSSING, S. 39

4) Vgl. MinBl.i.V. 1928 Nr. 9, I A

5) In diesem Sinne HINTZE, S. 22 f

6) PGZ 1927, 461 (465)

Methodischer Ausgangspunkt ist eine Untersuchung der Motive, die für die letztjährigen Eingemeindungen ausschlaggebend gewesen sind. Dabei dokumentierten sich als wichtigste Motivationen folgende Punkte: dauernde Leistungsunfähigkeit einer Gemeinde, baulicher Zusammenhang, Gemengengelage mehrerer Gemeinden, Verhältnis zweier Gemeinden als Wohn- und Betriebsgemeinde, Fehlen kommunalen Eigenlebens, Auseinanderreißen wirtschaftlicher Einheiten durch kommunale Grenzen und Auflösung eines Gutsbezirks.

Diese Gründe sollte man seiner Ansicht nach systematisch zusammenfassen. Siedlungstechnische oder bauliche Erwägungen, die für eine Eingemeindung sprechen, könnten für sich allein keine Vereinigung rechtfertigen; dagegen sollten dauernde Leistungsunfähigkeit einer Gemeinde und baulicher Zusammenhang stets die Notwendigkeit einer Eingemeindung indizieren.

Konnte und sollte dieser Vorschlag den Begriff des öffentlichen Wohls nicht enumerativ erfassen, ließ er doch anhand einzelner Richtlinien im Einzelfall eine sachgerechte und der Rechtssicherheit dienliche Entscheidung zu.

Insbesondere ermöglichte es die Klausel vom Allgemeinwohl auch die industrielle technische Entwicklung, Raumordnung und Landesplanung, Hebung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft in die erforderliche Abwägung mit einzubeziehen.[1] Diese Interpretation des öffentlichen Wohls ist auch mit der politischen Forderung nach einer richtigen Festlegung der Gemeindegrenzen zu vereinbaren. Eine territoriale Gliederung, die gerecht abwägt und dabei nicht

---

1) Vgl. BECKER, Öffentliche Interessen, S. 86

den subjektiven Interessen, sondern vielmehr dem öffentlichen Wohl Rechnung trägt, entspricht dem Gedanken der Selbstverwaltung als einer gesunden Zelle des Staates.[1)]

B. Die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform

Die im Weimarer Reich immer zahlreicher werdenden Eingemeindungen[2)] sind auf die ungeheuren Umwälzungen, vornehmlich auf wirtschaftlichem Gebiet, zurückzuführen. In Deutschland vollzog sich die Umwandlung vom Agrar- zum Industriestaat, die notwendigerweise weitreichende Änderungen der Sozialstrukturen mit sich brachte. Der Aufschwung von Bergbau, Industrie und Handel bedingte einen Rückgang der Landwirtschaft und führte gleichzeitig zu einer Wanderbewegung der Landbevölkerung in die Städte.[3)] Die Städte sahen sich zwei Belastungen ausgesetzt: einmal brachte die rasche Industrialisierung - und damit der steigende Lebensstandard - neue kommunale Aufgaben mit sich, zum anderen mußte die explosionsartig voranschreitende Bevölkerungszunahme wirksam aufgefangen werden.

---

1) Vgl. v.LEYDEN, RuPrVBl. 1930, 445 (449); GLASSING, S. 38

2) Durch Gesetz sind in den Jahren 1887 bis 1897 in Preußen nur vier Neugliederungen zustandegekommen, während es in den nächsten zehn Jahren bereits 25 Eingemeinden waren. Aus den Jahren 1920 und 1921 sind indessen schon 709 Fälle zu registrieren, an denen Städte beteiligt waren. In der Zeit von 1925 bis 1930 verabschiedete man 25 Gesetze über die kommunale Neugliederung. Wegen der erheblichen Veränderungen ist es hier gerechtfertigt, von Eingemeindungswellen zu sprechen. Vgl. zu den Zahlenangaben HINTZE, S. 5

3) In Deutschland lebten im Jahre 1871 63,9 % der Bevölkerung auf dem Lande und 36,1 % in den Städten über 2.000 Einwohner. Im Jahre 1925 wohnten auf dem Lande 35,6 % und 64,4 % der Bevölkerung in den Städten. Acht Großstädte gab es 1871; 45 demgegenüber schon 1925. Rund ein Viertel der Bevölkerung wohnte 1925 in Großstädten. Vgl. dazu HINTZE, S. 5

Insbesondere im Ruhrgebiet vollzog sich im Zuge der Industrialisierung eine völlig ungeordnete Ansiedlung der arbeitenden Bevölkerung. Arbeitersiedlungen und Fabrikgelände lagen meist dicht beisammen; Verkehrsstrukturen und vor allem der Schutz der Volksgesundheit blieben unberücksichtigt. Die enorme Industrie- und Bevölkerungszunahme machte nicht an den Gemeindegrenzen halt, so daß als Folge dieser Entwicklung zu Beginn der Weimarer Republik eine starke Unübersichtlichkeit vorhanden war.[1)]

Der Ruf nach einer grundlegenden Verwaltungsreform, somit das Streben nach einer rationellen, effektiven Verwaltung verstärkte sich laufend. Kommunale Rationalisierung und Einstellung des öffentlichen Lebens auf Strukturen und Bedürfnisse der Wirtschaft gehörten zum Wesen der damaligen Zeitströmung.[2)]

Eine Rationalisierungsmaßnahme bildete die Eingemeindung. Die Gebietsreform erschien vielen als ein brauchbarer Ordnungsfaktor, um kommunale und sozialwirtschaftliche Gegebenheiten wieder in ein geregeltes Verhältnis zueinander zu bringen. Es wurde deshalb angestrebt, die verlorengegangene I d e n t i t ä t zwischen Gemeindeterritorium und Wirtschaftsgebiet wiederherzustellen. Dies galt als eine sich immer deutlicher abzeichnende Hauptforderung bei der Durchführung der auf Rationalität bedachten Neugliederungsvorhaben.[3)] Eine effektvolle Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsorganisationen und Gemeindeverwaltungen sollte durch den Leitgedanken der

---

1) Vgl. BALTHASAR, S. 29; HAAS, Die Gemeinde 1929, 731 (732)

2) Vgl. GIESECKE, S. 35; HAHN-MACKENSEN, S. 15; HECKER, S. 322

3) Vgl. KOTTENBERG, Kommunalwirtschaft 1928, 70 (71); GLASSING, S. 7; KERSTIENS, S. 60; BECKER, Öffentliche Interessen, S. 86

Deckungsgleichheit herbeigeführt werden.[1)]

Allerdings blieb die gemeindliche Gebietsreform als Teil der allgemeinen Verwaltungsreform nicht unwidersprochen. So gab es viele Stimmen, die das Instrument der Eingemeindung als unverhältnismäßig erachteten und auf die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit verwiesen.[2)]

I. Die Entwicklungsphasen der Eingemeindungspolitik

Es ist das Ziel jeder Verwaltungsreform und damit auch der gemeindlichen Neugliederung, eine leistungsfähige Verwaltung zu erhalten. Daher sind leistungsunfähige Gemeinden auf jeden Fall aufzulösen. Die Neugliederungsmaßnahmen bedeuten jedoch einen Eingriff in die territoriale Integrität der Selbstverwaltungskörperschaften, die als Einheiten, denen das Selbstverwaltungsrecht verliehen ist, nicht mit bloßen Verwaltungsbezirken gleichzusetzen

---

1) Vgl. GRZESINSKI, S. 457 f; LÖSER, S. 68

2) Immer wieder forderte man die Bildung von Zweckverbänden auf der Grundlage des Zweckverbandgesetzes vom 19. Juli 1911 (GS 115), um Gebietsveränderungen verzichtbar zu machen. Dieses Gesetz gab den Selbstverwaltungskörperschaften die Gelegenheit, einzelne kommunale Aufgaben freiwillig durch derartige Verbände durchführen zu lassen.

Ein erklärtes Ziel des Gesetzgebers war, als das Zweckverbandsgesetz verabschiedet wurde, die Eingemeindungen in gewissem Umfange entbehrlich zu machen. Vgl. dazu STIER-SOMLO, Handbuch, S. 180. Anlaß zu diesem Verlangen gaben einige unnötige Eingemeindungsfälle. So vereinigten sich z.B. zwei Gemeinden, weil sie eine gemeinsame Abwasseranlage benötigten, sich aber nicht über die Installierung der Einrichtung einigen konnten; vgl. SCHMIDT, S. 144
Die Bildung eines Zweckverbandes - zur gemeinsamen Erledigung einer Aufgabe - kann aber keine Alternative zur Eingemeindung darstellen, die eine Vereinigung aller Funktionsbereiche zum Ziele hat.

sind. Insbesondere die gemeindliche Selbstverwaltung ist nur dann als eine gute Verwaltung zu bezeichnen, wenn die beiden Maxime "Effektivität" und "Integrationswert" in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.[1] Die Komponente der Effektivität, bestehend aus den Faktoren Konzentration auf den optimalen Effekt, Einfachheit, Wirtschaftlichkeit und Rationalität, bildet die verwaltungstechnische Seite. Währenddessen ist unter dem politischen Aspekt des Integrationswertes die Intensität eines Gemeinschaftsbewußtseins und überhaupt das Bestehen selbständiger Einheiten zu verstehen.[2]

Die Selbstverwaltung erfährt eine Stärkung, wenn unter dem Gesichtspunkt der Effektivität leistungsstarke Kommunen aufgebaut werden und dabei der politische Aspekt des Selbstverwaltens nicht außer acht gelassen wird. Eine Schwächung der Selbstverwaltung kann dann eintreten, falls die Interessenlage eines bestimmten Gemeindetyps überbewertet wird und insofern die Neugliederungsmaßnahmen einseitig orientiert sind.

1. Die Erkenntnisperioden der Eingemeindungspolitik

KERSTIENS unternahm den lohnenden Versuch[3], die Bestrebungen der gemeindlichen Gebietsreform im Ruhrgebiet schematisierend zu ordnen. Er unterteilte in drei Perioden der Eingemeindungspolitik, wobei richtigerweise der Begriff der Periode nicht rein zeitlich, sondern eher als eine erkenntnismäßige Stufe zu verstehen ist.[4]

---

1) Vgl. dazu WAGENER, Neubau, S. 4

2) Vgl. zu diesem Begriffspaar, WAGENER, aaO, S. 4-8

3) S. 61 ff

4) Vgl. BALTHASAR, S. 30; zeitlich können sich die Perioden durchaus überschneiden.

In den ersten Jahren der Weimarer Republik bis etwa 1925 basierten Eingemeindungen meist auf der Erkenntnis, jede Gebietsänderung gehe nur die unmittelbar betroffene Gemeinde an (Periode der E i n z e l l ö s u n g). In den offiziellen Begründungen wurden in der Regel mangelndes Siedlungsgelände und die Notwendigkeit für eine Stadt, - beispielshalber - Anlieger einer Wasserstraße zu werden, angegeben. Währenddessen lagen die tatsächlichen Motive oftmals in dem Bestreben, Gebiet und Einwohnerzahl zu vergrößern. Ausschlaggebend für eine Neugliederung der Periode der Einzellösung war der enge Individualinteressenkreis einer bestimmten Gemeinde.

Die folgende Periode der R i n g b i l d u n g beruhte auf der Überlegung, die industrielle Entwicklung erfasse notwendigerweise das gesamte Ruhrgebiet. Diese Erkenntnis bezog man jedoch nur auf den Standpunkt der gemeinsamen Individualinteressen. Die praktische Auswirkung lag in einer Vergrößerungssucht der Städte auf Kosten der Landkreise.

Die Periode der G e s a m t l ö s u n g zeichnet sich durch die Erkenntnis aus, die Aufgaben im Industriegebiet seien nahezu überall für alle Gemeinden gleich.

Unter Berücksichtigung dieser Periodeneinteilung sind nunmehr typische Tendenzen der Eingemeindungspolitik herauszufinden, und es bietet sich dabei an, die Zeit von 1919 bis 1926 und anschließend die Jahre bis 1929 zu analysieren.[1)]

---

1) Die letzten Jahre der Weimarer Republik sind infolge einer um sich greifenden Eingemeindungsmüdigkeit unbedeutend. Hinzu kam die katastrophale wirtschaftliche und politische Situation, die eine Vollendung der allgemeinen Verwaltungsreform unmöglich machte.

2. Die Zeitphase von 1919 bis 1926

Wenngleich die Anzahl der erfolgten Eingemeindungen in diesem Zeitabschnitt im Vergleich zu den folgenden Jahren sehr gering war, fanden sie dennoch ein lautstarkes Echo. Der Grund dafür lag in der Furcht der Landgemeinden, Opfer weiterer Eingemeindungen zu werden. Die Eingemeindungsinitiative ging dabei von den Großstädten aus, die ihr Siedlungsgelände erweitern wollten.[1)]

a) Verländlichung als kritische Forderung

Die Eingemeindungen verdeutlichten, wie widerstrebend zum Teil der Wandel vom Agrar- zum Industriestaat hingenommen wurde. Am Beispiel der Eingemeindung der Landgemeinde Worringen in die Großstadt Köln im Jahre 1922 ist diese Grundhaltung mit ihren Folgerungen zu verdeutlichen.[2)]

Es wurde von "krankhaften Eingemeindungsbestrebungen der Großstädte", "grausamen Plänen" und "Eingemeindungskrankheit" gesprochen, um zu betonen, wie schädlich solche Stadterweiterungen letztlich seien.[3)] Eine übermäßige Stadtbildung hielt man für eine der größten Gefahren für den Staat, und es galt als äußerst wichtig, das blühende Eigenleben der Landgemeinden, das sich historisch entwickelt hatte, aufrechtzuerhalten, um ein Erblassen des "bodenständigen Volks-

---

1) Vgl. SCHÖNE, S. 123

2) Das Gebiet Worringens erfaßte 5.393 ha; während Köln eine Fläche von 19.726 ha und im Jahre 1925 700.222 Einwohner hatte. Vgl. Statistisches Jahrbuch deutscher Städte 1927, 525 ff; 540 ff und Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1929, 10 ff

3) Vgl. z.NIEDEN, S. 353; SCHÖNE, S. 124

empfindens" zu verhindern.[1] Deutschlands Zukunft liege in der Landwirtschaft, nicht in der für unsicher erachteten Industrieentwicklung. Und daraus folgend ergebe sich keinerlei Veranlassung für Nachbargemeinden von größeren Stadtgemeinden, ihre Selbständigkeit aufzugeben; zumal damit ein wertvolles Gut, nämlich "freudige Selbstverwaltung und unentbehrliches Eigenleben zugunsten zentraler Verfügung, bürokratischer Diktatur" verwirklicht werde.[2]

Die Kritik gipfelte in der Forderung, nicht eine Verstädterung, sondern eine Verländlichung zu betreiben; zumindest aber sollte man eine "Klumpenbildung der Großstadt" nicht fördern.[3]

Die Propagierung der Verländlichung ist des weiteren als Reaktion zur Planung einer Riesenruhrstadt zu werten.[4] So äußerte BECKERATH:[5]

"Die neuerlichen ungeheuerlichen Eingemeindungspläne der Städte Essen, Duisburg, Düsseldorf als Auswirkung der eben gelungenen Eingemeindung Köln-Worringen haben das Gute, daß sie in ihren fast schrankenlosem Ausmaße auch dem Harmlosesten die Augen darüber öffneten, wie sich in den Köpfen der Veranstalter die Zukunft des rheinisch-westfälischen Industriegebiets malt.
Es ist der fast unheimliche Gedanke wiedergekehrt,

---

1) Vgl. SCHÖNE, S. 126 f; z.NIEDEN, S. 354

2) BECKERATH, S. 350. Die Schwächen der ländlichen Selbstverwaltung wurden stillschweigend übergangen; vgl. z.B. z.NIEDEN, S. 353: es springe ja der Landkreis ein, falls eine einzelne Gemeinde eine Aufgabe nicht mehr selbständig erledigen könne.

3) BECKERATH, aaO

4) Vgl. SCHMIDT, S. 143; BALTHASAR, S. 51

5) S. 350

der die große Städte-Bau-Ausstellung in Düsseldorf 1912 als Leitmotiv beseelte, daß wir es bis zum Jahre 2000 soweit gebracht haben müßten, daß von Köln bis Dortmund alles eine Stadt sei."

b) Maßvolle Eingemeindungen als kritische Forderung

Wie eben geschildert, glaubte man einerseits das Heil in organisch gewachsenen Siedlungen, Bauernschaften und Landgemeinden, im Gegensatz zu oftmals unorganischen Städten, zu finden.[1] Andererseits stellte man in diesem Zeitabschnitt zwar die Notwendigkeit der Existenz von Industriestädten fest, wandte sich dann aber gegen übereilte Eingemeindungen.[2] Insbesondere im rheinisch-westfälischen Industriegebiet dürften Eingemeindungen erst dann vorgenommen werden, wenn der industrielle Umschichtungsprozeß abgeschlossen worden sei. Solange keine klaren wirtschaftlichen Verhältnisse existierten, müsse mit der kommunalen Neugliederung gewartet werden.

Rückblickend stellte PETERS fest,[3] daß in diesen Jahren unzweifelhaft zu weitgehende Eingemeindungen vollzogen worden seien. Dabei sprach er ausdrücklich von einer "starken Großstadtfreundlichkeit" der preußischen Staatsregierung, versuchte jedoch diese Haltung verständlich zu machen, indem er auf den Aufschwung und Wohlstand der Industrie verwies. Er strich aber auch heraus, daß das große Ausdehnungsbedürfnis der Großstadt verfehlt und die Leidtragenden die Landgemeinden gewesen seien. Das trete besonders auffällig in Erscheinung, wenn aufgrund des städtischen Strebens nach neuem Siedlungsraum

---

1) Vgl. SCHMIDT, S. 143
2) Vgl. HERMES, S. 309 f
3) PGZ 1927, 461 (463 f)

und neuen Steuerquellen - nicht zu vergessen das machtpolitische Moment -[1] noch voll leistungsfähige Landgemeinden ihre Selbständigkeit aufgeben müßten.

Für diese Zeitspanne von 1919 bis 1926 ist als allgemeine Tendenz die ausgesprochene Großstadt-f r e u n d l i c h k e i t Preußens hervorzuheben. Der vorhandene Gegensatz zwischen den Landgemeinden und den Städten wurde durch Eingemeindungen oftmals an sich noch lebensfähiger Landgemeinden vertieft. Es war weder eine Stärkung des Gemeinschaftsbewußtseins noch eine Rationalisierung der gemeindlichen Verwaltung ausschlaggebend, entscheidend war vielmehr das städtische Streben nach wirtschaftlicher Macht. Dieser Zeitabschnitt kann insofern mit der Erkenntnisstufe der Periode der Einzellösung identifiziert werden, wenngleich auch ein Nebeneinander der drei Erkenntnisstufen gerade für die Weimarer Zeit typisch ist.[2]

3. Die Zeitphase von 1926 bis 1929

Die eingreifensten Änderungen auf dem Sektor der gemeindlichen Gebietsreform fielen in diese Zeitspanne. Sie erfolgten im wesentlichen durch die Neugliederungsgesetze von 1926, 1928 und 1929, die den rheinisch-westfälischen Raum erfaßten. Um die kommunale Situation zu verdeutlichen, seien einige Zahlen dargeboten. Im Jahre 1925 gab es im Deutschen Reich 63.556 und in Preußen 42.857 Gemeinden; sie teilten sich wie folgt auf:[3]

---

1) Vgl. auch HERMES, S. 311; HINTZE, S. 6

2) Vgl. BALTHASAR, S. 30

3) Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1930, 8 f (ohne Saargebiet); KOLLMANN, S. 258 f

Gemeinden mit ...Einwohnern	Zahl der Gemeinden Deutsches Reich	Preußen
weniger als 2.000	60.126	40.937
2.000 - 5.000	2.249	1.207
5.000 - 10.000	637	362
10.000 - 20.000	283	180
20.000 - 50.000	166	109
50.000 - 100.000	50	33
100.000 und mehr	45	29

a) Das erste Neugliederungsgesetz

Am 26. Februar 1926 trat das erste der drei umfassenden Neugliederungsgesetze in Kraft.[1] Die Gebietsreform erstreckte sich auf die Städte Steele, Wattenscheid, Bochum, Herne und Recklinghausen, auf die Bildung der Städte Wanne-Eickel und Castrop-Rauxel und auf die Aufteilung des Landkreises Gelsenkirchen. Durch diese Neuregelung sind insgesamt 20 Landgemeinden mit zusammen 205.421 Einwohnern ganz oder teilweise eingemeindet worden.[2]

Die elementaren Ziele des Gesetzgebers waren, wie zu erfahren ist,[3] Übereinstimmung von Gemeinde- und Wirtschaftsgrenzen und Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit, um vor allem die gemeindlichen Aufgaben und die Quellen kommunaler Steuerkraft in ein notwendiges Gleichgewicht zu bringen.

Als grundsätzliche Orientierungspunkte für die Neugliederungen sind demnach wirtschaftlich-finanzielle,

---

1) Gesetz über die Neuregelung der kommunalen Grenzen im rheinisch-westfälischen Industriebezirke, GS 53

2) Vgl. J. GÖB, Die Gemeinden, S. 104

3) Pr Landtag 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925, Drs. Nr. 1612, S. 3110 f

siedlungs- und verkehrstechnische Gesichtspunkte hervorzuheben. So heißt es,

"daß Vereinigungen, die aus siedlungstechnischen oder wirtschaftlichen Gründen wünschenswert sind, unterbleiben müssen, wenn die hiermit für die neue Gemeinde entstehenden Gesamtaufgaben von ihr nicht getragen werden können, ferner, daß bisher selbständige Gemeinden ihre Selbständigkeit aufgeben müssen, wenn sie Aufgaben nicht mehr erfüllen können und daß selbst Gemeinden, für deren Vereinigung mit anderen Gemeinden sachliche Gründe sprechen können, doch zu erhalten sind, wenn sie alle zur Erfüllung ihrer Aufgaben wohl in der Lage bleiben."[1)]

Es zeigte sich hier, wie viel Wert auf die wirtschaftlichen Verhältnisse gelegt wurde, andererseits aber sollte die kommunalpolitische Komponente zumindest nicht von vornherein außer acht gelassen werden. Bei den Reformen ging man von den vorhandenen Siedlungskernen aus, um nach Möglichkeit Bodenständigkeit und Heimatsinn der Bevölkerung zu berücksichtigen.[2)]

Das Neugliederungsgesetz von 1926 ist bewußt als vorläufige Teillösung der Gebietsreform konzepiert worden.

---

1) Vgl. Pr Landtag 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925, Drs. Nr. 1612, S. 3111

2) Hierfür kann Wattenscheid als Beispiel dienen; vgl. BALTHASAR, S. 63 f. 1925 feierte die Stadt ihr 500 jähriges Bestehen. Dies veranlaßte Innenminister Severing, auf Bürgerstolz und Selbstbewußtsein der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen und von Eingemeindungsplänen abzusehen. Wattenscheid konnte sich daher unbeeinträchtigt zu einer Mittelstadt entwickeln.

"Leider ist die industrielle Entwicklung schon so weit vorgeschritten, daß es heute nicht so sehr um die Schaffung einer ganz neuen Grundlage für die zukünftige Entwicklung, als vielmehr um die Berichtigung der vorhandenen Fehler und um eine Heilung der entstandenen Mängel aufgrund des historisch Gewordenen handeln kann."[1)]

Die Bestrebungen, das gesamte Ruhrgebiet zu einer Stadt zusammenzufassen, wurden mit dem Hinweis auf die Größe des Gebiets, das insofern nicht erfolgreich von einer Zentralstelle aus verwaltet werden könne, abgelehnt. Auch die Vorschläge, die die Bildung einer Reihe von Großstädten zum Gegenstand hatten, mißbilligte man, weil eine solche Lösung aus finanziellen Erwägungen "im Augenblick noch nicht spruchreif" sei. "Ferner" würde dies die Auflösung einer Reihe von leistungsfähigen Selbstverwaltungskörperschaften mit Entwicklungsmöglichkeiten bedingen, so daß solche Vorhaben auch aus diesem Gesichtspunkt nicht zu rechtfertigen seien. - Ob dieser Einwand in den folgenden Jahren Berücksichtigung gefunden hat, bleibt zu überprüfen.

b) Das zweite Neugliederungsgesetz

Die Fortsetzung des Reformwerks vom Jahre 1926 stellt das Gesetz über die weitere Neuregelung der kommunalen Grenzen im westfälischen Industriebezirk vom 22. März 1928 dar.[2)] Der Raum Dortmund wurde unter Auflösung des Landkreises Dortmund neu geordnet. In die Stadt Dortmund wurden allein 22 Landgemeinden des Landkreises und die am dichtesten besiedel-

---

1) Pr Landtag 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925, Drs. Nr. 1612, S. 3110

2) GS 17

te preußische Stadt Hörde eingemeindet.[1] Weiter erfolgte die Vereinigung der Städte Gelsenkirchen und Buer sowie der Landgemeinde Horst-Emscher zu der Stadt "Gelsenkirchen-Buer".[2]

Wie schon beim ersten Neugliederungsgesetz zeigt sich auch beim zweiten deutlich, daß die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde und insbesondere die wirtschaftlichen Gesichtspunkte - mithin die Verwaltungseffektivität - die hervorragende Bedeutung für sämtliche Eingemeindungspläne der Regierung besaßen. Dies soll anhand der Neuordnungen Dortmunds und Gelsenkirchens näher belegt werden.

aa) Der Fall Dortmund

Während der Landkreis Dortmund bereit war, sich durch Selbstaufgabe aufzulösen, wandte sich die Stadt Hörde entschieden gegen die Eingemeindung nach Dortmund. Die Regierung verurteilte dieses Verhalten mit dem Hinweis auf die enge wirtschaftliche Verflechtung und der baulichen Verwachsung der Stadt mit Dortmund:[3]

> "Am Rande der Großstadt Dortmund hat eine kleinere Mittelstadt wie Hörde, welche keinen eigenen Wirtschaftskörper bildet und keine Entwicklungsmöglichkeit hat, keine Berechtigung eigener Existenz."

---

1) 1925 war Hörde 366,67 ha groß und hatte 34.694 Einwohner. Dortmund (7.490,5 ha) hatte vor der Neugliederung 321.743 und nachher 468.697 Einwohner. Vgl. Pr Landtag 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1927, Drs. Nr. 7282, S. 8140; Statistisches Jahrbuch deutscher Städte 1929, 237 ff

2) Die Einwohnerzahl betrug in Gelsenkirchen 213.000, in Buer 102.600 und in Horst 26.000. Quelle: siehe Fußnote 1)

3) Pr Landtag, aaO, S. 8146; vgl. auch HAHN-MACKENSEN, S. 55 ff

Diese klaren Worte lassen keinen Zweifel daran aufkommen, daß die Regierung eine effektive Verwaltung auf gemeindlicher Ebene schaffen wollte. Entscheidendes Moment war die Fähigkeit, die Aufgabenfülle zu bewältigen, wobei man nicht mehr von einem eng abgegrenzten Gebiet ausging, sondern vielmehr die Konzeption eines Gesamtwirtschaftsraums zugrunde legte.

Hierin unterschied sich der Fall Dortmund von den vorherigen Neuerungen;[1] und die Periode der Einzellösung sowie die der Ringbildung hat der Erkenntnisstufe der Gesamtlösung weichen müssen.

Aber gerade dieser Fall brachte die Schwierigkeiten zum Vorschein, anhand wirtschaftlicher Überlegungen in einer wirtschaftlich unsicheren Zeit Reformen auszurichten.[2] Für viele Kritiker der damaligen Zeit war dieser Faktor ein willkommener Anlaß, um die Eingemeindungen nach Dortmund zu einer reinen Prestigeangelegenheit seitens der Großstadt zu deklarieren.[3] Es sei aber angemerkt, daß die Neugliederung des Dortmunder Raums zwar unter verwaltungsrechnischem Aspekt gelungen ist, daß dabei jedoch die kommunalpolitische Komponente, der Integrationswert der Selbstverwaltung, nicht erfolgreich zur Erörterung gestanden hat.

bb) Der Fall Gelsenkirchen

Die Vereinigung der Gemeinden Gelsenkirchen, Buer und Horst-Emscher basiert auf dem Grundsatz der Iden-

---

1) Vgl. HAHN-MACKENSEN, S. 55

2) Vgl. die unterschiedlichen Gutachten über die Leistungsfähigkeit Hördes; dazu: Denkschrift des Reichsstädtebundes, S. 21; KOTTENBERG, Kommunalwirtschaft 1928, 70 (74)

3) Vgl. HAAS, S. 731 f; WIDERSTÄNDE, S. 15

tität von Wirtschafts- und Gemeindegebietsabgrenzung.[1] War die Auflösung der leistungsunfähigen Landgemeinde Horst in diesem Wirtschaftsgebiet eine in jeder Beziehung unanfechtbare Entscheidung, ist die Vereinigung von Buer mit Gelsenkirchen kritisch zu betrachten.

Wie im Gutachten vom Ruhrsiedlungsverband ausdrücklich festgestellt wird, handelt es sich bei der Stadt Buer von je her um eine in sich geschlossene Verwaltungseinheit, die sich historisch entwickelte, während sich demgegenüber Gelsenkirchen durch zahlreiche Eingemeindungen der letzten dreißig Jahre vergrößerte.[2] Buer als leistungsfähige Kommune mit weiterer wirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeit hätte als selbständige Einheit bestehen bleiben müssen. Hier kann der Vorwurf erhoben werden, daß diese Vereinigung nicht etwa dem allgemeinen Wohl, sondern eher dem besonderen Wohl der Stadt Gelsenkirchen entsprochen hat. Zwar ist es denkbar, daß im konkreten Fall das Allgemeininteresse mit einem Einzelinteresse gleichzusetzen ist; hier standen sich jedoch das wirtschaftliche Interesse der Stadt Gelsenkirchen und das Interesse der Stadt Buer auf kommunale Eigenständigkeit gegenüber, wobei beide Städte in der Lage waren, auch in Zukunft ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten rechtens zu erfüllen.

Im Falle Gelsenkirchen hat die Vorrangigkeit der Effektivität der Verwaltung zu einer eindeutigen Entscheidung zuungunsten des politischen Aspekts der Selbstverwaltung geführt und damit insgesamt gese-

---

1) Vgl. Pr Landtag 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1927, Drs. Nr. 7282, S. 8147

2) Gutachten, betr. Vereinigung Gelsenkirchen-Buer-Horst vom 28.6.1927, Pr Landtag, aaO, S. 8161 f

hen dem Prinzip der Selbstverwaltung erheblich geschadet.[1)]

c) Das dritte Neugliederungsgesetz

Das dritte Neugliederungsgesetz vom 29. Juli 1929[2)] ist vom Blickwinkel einer Gesamtreform her zu sehen. Der räumliche Umfang der Neugliederung läßt sich schon aus einer Aufzählung der bedeutensten Veränderungen ablesen: Vereinigung M.-Gladbachs mit Rheydt, Krefelds mit Uerdingen, Duisburgs mit Hamborn und Barmens mit Elberfeld, Eingemeindungen im Raume Essen, Düsseldorf, Dortmund, Bochum und Hagen. Die Gebietsreform erfaßte eine Fläche von 7.966,46 qkm mit 6,4 Millionen Einwohnern.[3)] Abgesehen von den Großstadtzusammenschlüssen haben 14 Mittel- und Kleinstädte, 33 Landgemeinden und 15 Landkreise ihre kommunale Selbständigkeit preisgeben müssen.[4)]

aa) Grundsätzliche Überlegungen

Die Vorbereitungen des Gesetzes waren von Erregung und leidenschaftlicher Anteilnahme gekennzeichnet. In der Beurteilung der Gebietsreform gingen die Meinungen ziemlich auseinander, wie sich aus den Schlagworten "großzügiges Stück Verwaltungsreform", "Gewaltstreich" und "übertriebenes und voreiliges Vorgehen" ableiten läßt.[5)6)] So kann mit BÜHLER[7)]

---

1) Vgl. auch KOTTENBERG, Kommunalwirtschaft 1928, 70 (73)

2) Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets, GS 91

3) Volkszählung 1925

4) Vgl. KOTTENBERG, Der Reichsstädtebund 1929, 257; MOST, S. 337

5) Vgl. KOTTENBERG, aaO

6) Das Gesetz wurde mit 210 : 169 Stimmen verabschiedet.

7) Zitiert bei KOTTENBERG, aaO

vermutet werden, "daß bei einer so politisch mitbestimmten Entscheidung keine Gewähr für das Durchdringen der sachlich richtigen Lösung gegeben ist."

Trotzdem verlangte man in etlichen Kreisen eine g r o ß z ü g i g e Lösung,

> "großzügig einmal im Sinne einer räumlich das ganze Industriegebiet umfassenden Regelung, großzügig ferner in dem Sinne von dem herkömmlichen Begriff der Eingemeindung losgelösten, nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten für die weitere Zukunft berechneten und Bestand versprechenden Lösung der Frage."[1)]

Im Unterschied zu der Funktion der beiden vorangegangenen Neugliederungsgesetze, die entstandenen Mängel zu korrigieren, sollte durch das dritte Gesetz eine neue Grundlage für die künftige Entwicklung geschaffen werden. Damit legte man zum ersten Mal von vornherein gesteigerten Wert auf das planerische Element.

Und zwar sollte dieses Ziel erreicht werden, ohne eine bestimmte Gemeindekategorie zu bevorzugen. Dieses Bemühen mußte jedoch scheitern, da man die wirtschaftliche Entwicklung als wesentliches Kriterium aller Neugliederungspläne postulierte, und damit die großen Städte aufgrund ihres Wirtschaftspotentials gegenüber kleineren Städten und Landgemeinden bevorteilte. Im Entwurf dieses Gesetzes heißt es ausdrücklich,[2)] daß sich die Erweiterung der Städte allein nach dem berechtigten Erweiterungsbedürfnis bemessen solle. Neben den Richtlinien wie Siedlungsstruktur, Finanzausgleich und vor allem

---

1) Pr Landtag 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Drs. Nr. 2042, S. 1341

2) Pr Landtag, aaO, S. 1344

rationelle Verwaltungsorganisation findet sich der Hinweis auf die Grenze der Großstadtausdehnung, sie liege nämlich im "innersten Wesen der Selbstverwaltung" begründet; also dort, wo die gemeindliche Gebietsänderung lediglich einen Verwaltungsbezirk, nicht aber eine auf der örtlichen Gemeinschaft aufgebaute Selbstverwaltungskörperschaft herstellen würde. Damit wird im Gegensatz zu den beiden ersten Gesetzen ausdrücklich auf die Selbstverwaltung hingewiesen. Eben, weil die Neugliederungen sich in erster Linie an wirtschaftlichen Bedürfnissen ausrichten, sollte die Gebietsänderung andererseits durch Maßnahmen, die die politische Funktion der Selbstverwaltungsträger stärkten, ergänzt werden.[1)]

bb) Die Verwirklichung der Grundsätze

Der Verwirklichungsgrad von Effektivität und Integrationswert der Verwaltung ist mit Hilfe von Beispielen zu analysieren.

Zuerst soll die Zwangsvereinigung der Großstädte Duisburg und Hamborn Gegenstand des Interesses sein.[2)] Die Begründung des Gesetzentwurfs[3)] verweist auf die wirtschaftliche Verflechtung und insbesondere darauf, daß beide Städte neues Siedlungsgelände benötigen und weiter eine sinnvolle Planung nur nach einem Zusammenschluß erfolgen könne. Die bestehenden Grenzen zwischen Duisburg und Hamborn

---

1) Vgl. das Einführungsgesetz zum dritten Neugliederungsgesetz, GS 137, zu den Gemeindeverfassungsrechtsänderungen; z.B. Regelung über die interkommunale Zusammenarbeit, Kompetenz-Kompetenz der Landkreise und vor allem das Ortschaftsrecht für Großstädte.

2) Duisburg besaß 272.798 Einwohner auf einer Fläche von 7.073 ha, Hamborn 126.610 Einwohner bei einer Fläche von 2.613 ha.

3) Vgl. Pr Landtag 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Drs. Nr. 2042, S. 1350

seien "lediglich historisch" zu erklären, die die gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnisse nicht gebührend berücksichtigten.

Im Hinblick auf die außerordentlich günstige Verkehrslage und die damit verbundenen kommunalwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten, die sich nur in einem gemeinsam verwalteten Raum wirksam entfalten können und erst dann die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben einer Großstadt gewährleisten, erscheint die Vereinigung als eine sachgemäße Entscheidung. In diesem Fall sind die verwaltungspolitischen Bedenken gegen die "Austilgung von Gemeinwesen, die noch eine gewisse Tradition besitzen und ihre Ersetzung durch künstlich geschaffene neue sehr weiträumige Gebilde"[1] zurückzustellen.

Welche Gesichtspunkte bei der Eingemeindung von Landgemeinden in eine aufstrebende Industriestadt eine Rolle spielen, ist am Beispiel der Stadt Hagen zu verdeutlichen. In diese Kommune sind die Stadt Haspe und die Landgemeinden Boele, Fley, Halden, Herbeck, Holthausen und Vorhalle eingemeindet worden.[2] Um ihre wirtschaftliche Konkurrenzkraft zu erhöhen, versuchte die Stadt, Siedlungsgelände und Industriegebiete durch Eingemeindungen zu erhalten.

Es kann jedoch nicht Aufgabe einer gemeindlichen Neugliederung sein, das Gebiet einer Stadt im we-

---

1) So BÜHLER, RuPrVBl. 1929, 279 (281)

2) Das bedeutete für Hagen einen Gebietszuwachs von 5.445,51 ha auf insgesamt 8.728,66 ha; die Einwohnerzahl stieg um 43.900 auf 147.767. (Haspe hatte 25.688 Einwohner auf 1.597 ha.) Vgl. Statistisches Jahrbuch deutscher Städte 1930, 243 ff; 1931, 24 f. - Zur Charakterisierung sei erwähnt, daß Hagen im Jahre 1928 Großstadt, nicht etwa aufgrund einer Bevölkerungszunahme im Rahmen einer Gebietsänderung, sondern aufgrund natürlichen Wachstums wurde.

sentlichen unter Zuteilung rein ländlicher Zonen aus dem Grunde zu erweitern, die Stadt gegenüber anderen konkurrenzfähig zu machen. Vielmehr können nur die in den örtlichen Verhältnissen gegebenen Notwendigkeiten berücksichtigt werden.[1] Nach Ansicht der Regierung genüge die Eingemeindung der sechs Landgemeinden, da sie das "natürliche Erweiterungsgelände der Stadt" seien. Die Vereinigung der beiden Städte Hagen und Haspe lehnte sie mit Hinweis auf die selbständige völlig unabhängige Entwicklung Haspes in wirtschaftlicher und kommunaler Hinsicht ab. Demgegenüber forderte der Provinzialausschuß Westfalen[2] die Zusammenlegung mit der Begründung, die bauliche Verflechtung der beiden Gemeinden sei so eng und eine Neuregelung sei auf lange Sicht vorzunehmen.

Diese Gebietsänderung läßt erkennen, daß die preußische Landesregierung durchaus nicht immer jedem Streben einer Großstadt nach Gebietserweiterung auf Kosten der umliegenden Gemeinden zugestimmt hat. Vielmehr zeigte sich hier, daß die Ambitionen Hagens auf einen Großraum Hagen keine Unterstützung fanden.[3] Preußen legte bei seinen weitgreifenden in erster Linie auf wirtschaftlichen Überlegungen beruhenden Gebietsreform zwar einen großzügigen, nicht aber einen zu großzügigen Maßstab an.

---

1) Vgl. Pr Landtag 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Drs. Nr. 2042, S. 1370

2) Gutachten des Westfälischen Provinzialausschusses zu den Vorschlägen des Ministers des Inneren für die kommunale Neugliederung des Regierungsbezirks Münster und Arnsberg, Drs. Nr. 2042, S. 1416, 1426 f

3) Dieses Groß-Hagen sollte sich von Hohenlimburg bis Gevelsberg und von Herdecke bis Dahl erstrekken.

d) Die Auflösung der Gutsbezirke

In diesen Jahren wirkte sich eine Entscheidung des preußischen Staats aus, deren Bedeutung für die Gebietsreform nicht verkannt werden darf: durch § 11 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 (GS 211) wurde die Auflösung der bestehenden selbständigen Gutsbezirke angeordnet. Eine Ausnahme von der Auflösungspflicht gestattete das Gesetz nur, wenn die Schaffung einer neuen Gemeinde durch Zusammenlegung nach Lage der Verhältnisse ausgeschlossen war oder wenn die Umwandlung eines Gutsbezirks in eine selbständige Gemeinde nicht möglich war, da sich ein eigenes Gemeindeleben wegen zu geringer Einwohnerzahl oder räumlicher Trennung der Wohnstätten nicht entwickeln konnte. Diese Ausnahme sollte nach der ersten Anweisung zur Durchführung des Gesetzes[1] auf ganz bestimmte Fälle beschränkt sein, in denen nämlich tatsächlich die absolute Unmöglichkeit einer Umwandlung bestehe.[2]

Schon im Aufruf der Volksbeauftragten an das Volk vom 13. November 1918 beurteilte man es als vordringliche Aufgabe, die selbständigen Gutsbezirke aufzulösen.[3] Die Beseitigung der Gutsbezirke, denen im Weimarer Reich keine Bedeutung mehr zukam,[4] wurde zu Recht als eine alte Forderung der Demokratie bezeichnet.[5] Denn die Gutsbezirke besaßen keine eigene Rechtspersönlichkeit; vielmehr hatte allein der Gutsherr Rechte und Pflichten.[6] Insofern ist

---

1) MinBl.i.V. 1927, 1171
2) Z.B. möglich bei Forstgütern.
3) Vgl. HINTZE, S. 20
4) Dazu DREWS, Kommunalwirtschaft 1920, 101 (106)
5) Vgl. RIEMANN, S. 452; BRAUER, S. 49
6) Vgl. HINTZE, S. 15

der Gutsbezirk durch eine monarchische Struktur gekennzeichnet, während in den Gemeinden das demokratische Element, z.B. charakterisiert durch die Kommunalwahlen, verwirklicht wird. Da das Gut keine Gemeinde oder Gemeindeverband ist, haben die Bewohner folglich auch kein Selbstverwaltungsrecht in Anspruch nehmen können.

Bis zum Jahre 1928 sind von den 12.000 Gutsbezirken Preußens (mit 1,5 Millionen Einwohnern[1]) etwa 11.700 aufgelöst worden.[2] Große Bedeutung hatte die gesetzliche Beseitigungspflicht in den östlichen Provinzen, in denen sich fast alle Gutsbezirke befanden. Währenddessen galt in der Rheinprovinz schon seit dem Jahre 1845 der Grundsatz,[3] daß kommunalfreie Grundstücke mit angrenzenden Gemeinden zu vereinigen seien. In Westfalen sind bis auf 20 Gutsbezirke sämtliche kommunalfreien Grundstücke aufgrund des § 4 der LGO W von 1841 beseitigt worden.[4]

Praktisch erkannte man in den ländlichen Gegenden Preußens erst ab 1927 die gemeindliche Selbstverwaltung als reguläre Verwaltungsform an.[5] Des weiteren bedeutete die Gutsbezirksauflösung eine Verwaltungsvereinfachung, da es auf unterster Verwaltungsebene seitdem nur noch Selbstverwaltungskörperschaften gibt.[6]

---

1) Vgl. RIEMANN, S. 452
2) Vgl. BÜHLER, Verwaltungs- und Verfassungsreform, S. 61
3) § 4 GO Rh von 1845
4) Vgl. ODENBREIT, S. 347 f
5) Vgl. KÖTTGEN, HKWP, S. 229
6) Vgl. RIEMANN, S. 452 f

II. Die Eingemeindungspolitik im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht

Die Beurteilung, ob eine gemeindliche Gebietsreform erfolgreich zu nennen ist oder nicht, hängt davon ab, in welchem Maße das Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Integrationswert der Verwaltung zu einem Ausgleich gebracht worden ist. Nur eine bestehende Harmonie der beiden Maxime kann das Selbstverwaltungsprinzip genügend berücksichtigt haben.

Eine Vertiefung dieser Problemstellung soll im folgenden anhand typischer Teilaspekte und einer abschließenden Würdigung erfolgen.

1. Das Problem der städtischen Großgemeinde

Da nahezu sämtliche Eingemeindungen zu einer Erweiterung städtischer Gebiete führten, ergab sich das Problem, diese zum Teil erheblich vergrößerten Städte optimal - sowohl verwaltungstechnisch als auch bürgernah - zu verwalten. Man war bestrebt, das verlustig gegangene Gemeinschaftsgefühl der Gemeindebevölkerung durch eine veränderte gemeindliche Organisation auszugleichen.

Dazu soll die G r o ß g e m e i n d e dienen. Im Gegensatz zu einer Föderalgemeinde wird damit ein Gemeindetyp angesprochen, dessen Charakteristikum nicht ein großer Flächenumfang, sondern vielmehr eine bestimmte Organisationsform des örtlichen Verwaltens im Sinne einer Einheitsgemeinde ist.[1)]

---

1) Diese terminologische Bestimmung soll auch für die anderen Zeitepochen beibehalten werden.

a) Die Begriffsbestimmung der Großgemeinde

Eine Großgemeinde setzt sich aus mehreren unselbständigen Gemeindeteilen zusammen und vermag aufgrund ihrer Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft die unabdingbaren gemeindlichen Aufgaben zu erfüllen.[1] Die Notwendigkeit einer Großgemeinde ergibt sich folglich aus dem Streben nach einer gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung, Gesichtspunkten des finanziellen Ausgleichs und einer rationellen Kommunalverwaltung.[2]

Die Großgemeinde kann eine überörtliche Vereinigung und in ihren Teilen einzelne örtliche Gemeinschaften bilden.[3] Hier zeigt es sich, daß der althergebrachte Gemeindebegriff im Sinne einer eng umgrenzten, überschaubaren örtlichen Gemeinschaft (Ortschaft, Bauernschaft) untauglich geworden ist. Untauglich insofern, als sich die Sozialstrukturen, durch die Industrialisierung verursacht, erheblich gewandelt haben und der Begriff des örtlichen Verwaltens diesen zeitbedingten Änderungen unterworfen ist.[4]

Eine Großgemeinde kann infolgedessen schon begriffsnotwendig keine örtliche Gemeinschaft im ursprüng-

---

1) Vgl. für die Weimarer Zeit: v.LEYDEN, Kommunalwirtschaft 1928, 249 (256 f),
für das Dritte Reich: ZEITLER, S. 241,
für die heutige Zeit: KOCH, S. 47; ROTHE, Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau, S. 22 und Die Großgemeinde, S. 4.
Der Begriff der Großgemeinde ist sowohl auf ländliche als auf städtische Gebiete anwendbar, da die Strukturelemente dieselben sind; ROTHE, aaO, spricht allerdings nur von einer Vergleichbarkeit zwischen Großgemeinde und Großstadt.

2) Vgl. v.LEYDEN, aaO,S.249 (255); KOCH, S. 46

3) Vgl. v.LEYDEN, aaO, S. 256

4) Vgl. statt vieler WEBER, Selbstverwaltung, S. 63

lichen Sinne des gemeindlichen Selbstverwaltens mehr sein.[1]

b) Die dekonzentrierte Selbstverwaltung

Schwerwiegende Bedenken gegen den Großgemeindetyp leiteten sich aus dem Gedanken der Selbstverwaltung her, der eine e i n s c h i c h t i g e Verwaltung fordert.[2] Eingemeindungen, die die Entstehung einer Großgemeinde zur Folge haben, tragen zentralistische Züge in sich, die der Struktur der Selbstverwaltung als dezentralistischer Verwaltungsform zuwiderlaufen können. Eine Zerstörung der organisatorischen Struktur liegt aber nur dann vor, wenn die einzelnen Ortsteile einer Großgemeinde rechtlich selbständige Einheiten darstellen. Da dies hingegen ausdrücklich nicht der Fall sein soll, sind die diesbezüglichen Bedenken weitestgehend zurückzuweisen.

Vielmehr bemühte man sich um eine administrative Gliederung, um eine D e k o n z e n t r a t i o n der gemeindlichen Verwaltung.[3] Die Dekonzentration, also die Ausführung von Verwaltungsaufgaben durch untergeordnete abhängige Verwaltungsstellen,[4] soll die heimatbewußte Mitarbeit der Bür-

---

1) Verfassungsrechtliche Bedenken entstanden aus dieser Tatsache zur Weimarer Zeit noch nicht; erst durch den Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG ("Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft") ist es darüber zum Streit gekommen.

2) Vgl. Denkschrift des Rechtsstädtebundes, S. 14; v.LEYDEN, Kommunalwirtschaft 1928, 249 (253); Pr Landtag 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Drs. Nr. 2042, S. 1345

3) Vgl. HAACK, S. 58

4) Vgl. PAGENKOPF, S. 97; DREWS, Selbstverwaltung, S. 4; HAACK, S. 59; BAUER, S. 29

ger an den örtlichen Angelegenheiten fördern.[1] Das zentralistische Element einer Großgemeinde ist durch die dekonzentrierte Verwaltung auszugleichen. Ist die Großgemeinde in verwaltungstechnischer Hinsicht für eine funktionierende Selbstverwaltung unentbehrlich, erschien andererseits die Dekonzentration für die Integrationsfunktion der Selbstverwaltung unabdingbar.

Im Bewußtsein des Substanzverlustes der ehrenamtlichen Betätigung in den städtischen Kommunen, vor allem durch die fortschreitende Bürokratisierung verursacht, ermöglichte man es den Administrationen der Großgemeinden, örtliche Verwaltungen in den einzelnen Ortschaften einzurichten und überließ ihnen die Entscheidung darüber, ob und wie diese dekonzentrierte Verwaltung organisiert werden sollte, um den verschiedenartigen Verhältnissen gerecht zu werden.[2]

Eine Dekonzentration hielt man in der Regel nur bei Städten für notwendig, die ihr Gebiet durch aufge-

---

1) Vgl. Pr Landtag 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Drs. Nr. 2042, S. 1344; v.LEYDEN, RuPrVBl. 1930, 445 (447)

2) Vgl. Pr Landtag, aaO, S. 1345
Deshalb löste man mit § 42 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets vom 29.7.1929 (GS 137) den unzulänglichen § 60 StO ab, der nur die vage Möglichkeit, eine Stadt ohne weitere Aufgabenverteilung in Ortsbezirke einzuteilen, vorsah.
Von historischem Interesse ist jedoch die Tatsache, daß die preußische Regierung im Jahre 1927 noch der Ansicht gewesen ist, § 60 StO genüge voll den Ansprüchen der Städte, und zwar auch der Großstadt Dortmund; vgl. Pr Landtag 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1927, Drs. Nr. 7282, S. 8144.
Die neue Bestimmung lautet:
"In Großstädten kann für Ortsteile, die die Bedeutung einer engeren örtlichen Gemeinschaft besitzen, eine örtliche Verwaltung eingerichtet werden, hinsichtlich deren Abweichungen von den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften über die Gemeindeverfassung ... in folgenden Punkten zulässig sind:

löste Gemeinden wesentlich vergrößern konnten. Wenngleich die Bevölkerung der ehemaligen Gemeinden durch Bezirksversammlungen und Bezirksräte eine Chance zur Mitarbeit erhielten, begründete dies trotz allem keinen Ersatz für die ehemaligen Selbstverwaltungsorganisationen.[1)]

Gerade die Kritik an den Großgemeinden machte in besonderem Maße deutlich, wie sehr man teilweise einem unzeitgemäßen Selbstverwaltungsverständnis verhaftet war, und die veränderten sozialen Verhältnisse der Weimarer Republik in keiner Weise würdigte.

So sah man zum Beispiel in den durch Eingemeindung entstandenen Großgemeinden eine zu starke Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts, da die ehemaligen Gemeinden ihre eigene Selbstverwaltungsorganisation aufgeben mußten.[2)] Am Beispiel der zwangsweisen Vereinigung M.-Gladbachs mit Rheydt zeitigen sich die unterschiedlichen Auffassungen, die letztlich auf der verschiedenen Beurteilung der verfassungsrechtlichen Einordnung des Selbstverwaltungsrechts beruhen.[3)]

---

1) Zuständigkeit der örtlichen Organe;
2) Wahl der örtlichen Organe im Wege unmittelbarer Wahl innerhalb der einzelnen Ortsteile."

1) Kritisch PAGENKOPF, S. 154; KOTTGEN, Krise, S. 27.

2) Vgl. BÜHLER, RuPrVBl. 1929, 279 (280 f.)

3) DOMINICUS, S. 328, führte aus, ob in Rheydt wie bisher die Selbstverwaltung durch 36 Abgeordnete oder durch 50-60 gemeinsam ausgeübt werde, andere am Bestehenbleiben der Selbstverwaltung für den Bezirk Rheydt nichts. Dagegen wandte sich STIER-SOMLO, AöR 1929, 1 (59), nicht die Stadtbevölkerung, sondern die Rechtspersönlichkeit Stadt besitze das Grundrecht der Selbstverwaltung. Durch die zwangsweise Vereinigung sei das Selbstverwaltungsrecht Rheydts restlos untergegangen.

Oftmals kritisierte man, die ehrenamtliche Tätigkeit in den eingemeindeten Orten komme fast zum Erliegen.[1] Dabei übersah man die Unerläßlichkeit von gemeindlichen Fachkräften, also Berufsbeamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes, für ein Funktionieren der modernen Selbstverwaltung. Der Reichsstädtebund war ernsthaft bemüht,[2] die Selbstverwaltung im STEINSCHEN Sinne in den städtischen Großgemeinden zu neuem Leben zu erwecken.[3]

Von diesem Standpunkt aus betrachtet, mußte die Dekonzentration als eine völlig unzureichende Maßnahme empfunden werden.

Demgegenüber erkannte man zwar von anderer Seite, daß die ehrenamtliche Betätigung in den Großgemeinden geringer geworden sei, hielt aber die Möglichkeit einer besseren Auslese der Ehrenamtlichen und die Einschaltung politischer Organisationen als einen ausgleichenden Ersatz.[4]

c) Fälle dekonzentrierter Verwaltung

Verwaltungstechnisch gesehen bringt die dekonzentrierte Stadtverwaltung keinen Rationalisierungseffekt mit sich.[5] Deshalb ist es verständlich, daß nur wenige Städte freiwillig ein Ortschaftsrecht

---

1) Vgl. Denkschrift des Reichsstädtebundes, S. 14 f

2) Vgl. Denkschrift, aaO, S. 18

3) Vgl. auch den Reichsstädtebund zitiert von BERKENHOFF, Städtebund, S. 21:
"Wir werden nachdrücklich für den Ausbau unserer Selbstverwaltung nach unverfälschten Steinschen Grundsätzen eintreten, weil wir davon überzeugt sind, daß wir unserem Vaterland damit am besten dienen."

4) Vgl. Denkschrift des preußischen Städtetages, S. 35 ff

5) Darauf verweist auch HECKER, S. 322

institutionalisiert haben. Einige Modellfälle seien aufgezeigt.

Erfolg hatte man mit dem Ortschaftsrecht bei der Vereinigung Krefelds mit Uerdingen,[1] wo ein Vertrag abgeschlossen wurde, der für eine Übergangszeit von 20 Jahren den Städten ihre Rechtspersönlichkeit beließ und eine Aufgabenverteilung vorsah.[2] Auf die neue Körperschaft "Krefeld-Uerdingen a.Rh." gingen als gemeinsam zu lösende Aufgaben vorläufig nur die Personalangelegenheiten der allgemeinen Verwaltung, die technischen Betriebe wie Wasser, Gas und Elektrizität und die vereinigten Hafenverwaltungen über, während alle übrigen kommunalen Verwaltungszweige den einzelnen Stadtgebieten verblieben. Organe der Stadtgemeinde Krefeld-Uerdingen waren neben den Verwaltungsausschüssen der Oberbürgermeister und die Stadtverordnetenversammlung.[3] Organe der Stadtteile Krefeld und Uerdingen waren Stadtverordnetenversammlung, Bürgermeister und Ausschüsse.

Ein vielbeachtetes Modell einer dekonzentrierten Verwaltung errichtete man in Frankfurt am Main.

Die Stadt Höchst wurde aufgrund des Gesetzes vom 29. März 1928 (GS 31) in die Stadt Frankfurt eingemeindet. Da die Entfernung zwischen den beiden Städten zehn Kilometer betrug, und Höchst sein Eigenleben nicht aufgeben sollte, schuf man für diese Stadt eine Bezirksverwaltung und einen Bezirksrat. In der Hauptsache erstreckten sich die Befugnisse der Be-

---

1) So BERKENHOFF, Kommunalverfassungsrecht, S. 207

2) Vgl. Pr Landtag 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Drs. Nr. 2042, S. 1349

3) Deren Mitgliederzahl betrug nach der Neuregelung 54, von denen 48 im Wahlbezirk Krefeld und 6 im Wahlbezirk Uerdingen gewählt worden waren; vgl. PAGENKOPF, S. 139

zirksverwaltung auf das Gebiet der Wohlfahrtspflege; ansonsten hatte sie keine selbständige Entscheidungskompetenz, sondern war an die Aufträge der Zentralorgane gebunden. Die eigentlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten nahm der Bezirksrat wahr, jedoch beschloß er nicht über den Haushalt und übte auch keine Kontrolle über die Verwaltung aus.[1)]

2. Die Bewährung des Begriffs des öffentlichen Wohls

Nach der bereits oben[2)] erfolgten Erörterung der rechtlichen Grundlagen des Begriffs des öffentlichen Wohls soll nunmehr die Art und Weise der Anwendung der Klausel in der Praxis Gegenstand des Interesses sein.

In Hinblick auf die Vielfältigkeit der Eingemeindungsgründe hat der Gesetzgeber bewußt keine festen Voraussetzungen für die Eingemeindung in § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 geschaffen. Damit entstand aber die Verpflichtung, Leitmotive für Gebietsänderungen herauszubilden,[3)] um im konkreten Fall zwar individuell, nicht aber ungleich und somit ungerecht im Vergleich zu ähnlich gelagerten Neuregelungen zu entscheiden.

Andererseits wurde aufgrund der Erfahrungen in der Praxis oftmals die Meinung vertreten, der zu jeder Auslegung fähige Begriff des öffentlichen Wohls könne nicht als Entscheidungsgrundlage dienen.[4)] So liege die Expansionsmöglichkeit der Städte im All-

---

1) Vgl. BALTHASAR, S. 91 ff; PAGENKOPF, S. 133 ff

2) Seite 49

3) Vgl. LÖSER, S. 66

4) Vgl. DREWS, PGZ 1929, 57 (61); KOTTENBERG, Kommunalwirtschaft 1929, 937 (940)

gemeininteresse; aber auch die Sicherung der Landgemeinden bedeute einen Grund des öffentlichen Wohls. Hier wird die Problematik des sachgerechten Maßstabs sichtbar, die es erschwerte, das öffentliche Wohl gleichwertig auszufüllen: man sah die Gründe des öffentlichen Wohls einmal vom ländlichen Standpunkt und zum anderen vom städtischen Blickwinkel. Die Beurteilung der Auslegung des öffentlichen Wohls war infolgedessen vom Gegensatz Stadt - Land entscheidend geprägt; mitnin erfolgte die Anwendung des Begriffs nicht wertfrei, sondern geriet zwangsläufig in eine politische Sphäre.

Zur allgemeinen Verwirrung kam hinzu, daß etliche - so auch der Provinzialausschuß der Rheinprovinz, anders allerdings dergleiche Ausschuß der westfälischen Provinz - im Willen der betroffenen Gemeindebevölkerung immer noch das entscheidende Kriterium einer Gebietsänderung sahen.[1)]

Anknüpfend an diese gravierenden unterschiedlichen Auffassungen stellte HENSEN fest,[2)] das öffentliche Wohl sei wohl zufällig das, was eine Mehrheit darunter verstehe. Der Begriff des öffentlichen Wohls könne sich zwar von Fall zu Fall, von Bezirk zu Bezirk ändern, aber er müsse doch bei gleichen Voraussetzungen einheitlich sein. Die grundlegende Schwäche dieses Begriffs liege darin, daß sich die Gründe des öffentlichen Wohls nach parteipolitischen Erwägungen richten und sich unter der jeweils zu entscheidenden Persönlichkeit ändern.[3)]

---

1) Pr Landtag 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Drs. Nr. 2042, S. 1415

2) S. 359

3) Vgl. HENSEN, S. 343, 359; ferner MOST, S. 345; SCHMIDT-ODENBREIT-ELLERINGMANN, S. 235
Zur Veranschaulichung unterbreitete HENSEN, S. 358, folgendes Beispiel:
Wo liege das öffentliche Wohl, wenn ein Regierungspräsident heute erkläre, "es läge im Staatsinter-

Die preußische Regierung und der Landtag besaßen die Macht, die Auslegung des Begriffs des öffentlichen Wohls in ihrem Sinne zu beeinflussen. Bisher ist hinreichend deutlich geworden, daß die Regierung die Auslegung größtenteils nach verwaltungstechnischen Überlegungen ausrichtete. Dabei kann ihr unterstellt werden, daß sie als Auslegungsregeln die Gesichtspunkte als maßgeblich betrachtete, die sie in ihrem Zielkatalog veröffentlichte.[1] Dort wurden als Eingemeindungsrichtlinien herausgestellt: ausreichende Größe und Leistungsfähigkeit der Gemeinden, langfristige Lösungen, Orientierung der Eingemeindungen nach wirtschaftlichen Aspekten, Beseitigung überflüssiger Kommunalorganisationen und die Forderung, mehrere Städte oder Landkreise zu vereinigen.

Daß sich die Staatsregierung einige Male auch von parteipolitischen, anstelle von objektiven, der Allgemeinheit dienlichen Gründen hat leiten lassen, ist als Erfahrungstatsache hinzunehmen.

---

esse, wie im Interesse der betroffenen Gemeinde, die ganze Umgemeindung noch um fünf Jahre aufzuschieben, weil erst dann die wirtschaftliche Entwicklung soweit gediehen sei, daß man mit Sicherheit Verwaltungsrationalisierung auf lange Sicht betreiben könne, und wenn nur wenige Tage später derselbe Regierungspräsident durch Anweisung seitens der Staatsregierung gezwungen wird, diese seine offen kundgegebene Einsicht zurückzustellen und entsprechend einer Entschließung des Landtags die Vorarbeiten für die sofortige Durchführung der Umgemeindung zu beginnen."
Mit einem weiteren Beispiel unterstrich HENSEN, S. 360, die Zufälligkeit der Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls.
Die blühende Kreisstadt Lennep sei 1929 mit vier Stimmen Mehrheit aus parteipolitischer Verärgerung in die Stadt Remscheid eingemeindet worden - dies sei tragisch für das Parlament und auch für die Selbstverwaltung.

1) PGZ 1927, 578

Grundsätzlich unterschiedliche Einstellungen zur Stadt-Umland-Problematik und ferner teilweise parteipolitische Erwägungen[1] ließen es nicht zu, den Begriff des öffentlichen Wohls in einer allgemein richtungsweisenden sachlichen Art auszulegen. Vielmehr führte die politische Forderung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, somit der Betonung der Verwaltungseffektivität, zu einer Städtefreundlichkeit, die die Anwendung des abstrakten Begriffs des öffentlichen Wohls maßgebend erfaßte.[2]

3. Würdigung der Eingemeindungspolitik

Die ausgeprägte Städtefreundlichkeit Preußens, die geeignet war, das Leistungsgefälle zwischen ländlichen und städtischen Selbstverwaltungskörpern noch zu vergrößern, bildete den Ansatzpunkt zeitgenössischer Kritik an den durchgeführten Reformen. Jeder wollte das seiner Ansicht nach Beste für eine gesunde Selbstverwaltung, nur kam es eben auf den Blickwinkel an, von dem man die Gemeinde in ihrer Funktion betrachtete.

Der preußische Gesetzgeber glaubte, der verwaltungstechnischen und nicht der politischen Seite der Selbstverwaltung Priorität einräumen zu dürfen. Für eine solche Bewertung sprach die Expansionskraft der Wirtschaft und die notwendige Rationalisierung der überkommenen Kommunalstrukturen. Die Neugliederungsmaßnahmen sollten sowohl dem Nachholbedarf als auch der zukünftigen Entwicklung gerecht werden. Mithin stand die Verwaltungseffektivität im Vordergrund der Reformen, die man in ihrer späten

---

1) Vgl. HAHN-MACKENSEN, S. 19, 22

2) Um eine objektive Auslegung zu garantieren, forderte man mehrfach die Bildung einer Schiedsstelle für kommunale Angelegenheiten.

Phase anhand von Statistiken über Wirtschafts-, Verkehrs- und Siedlungsstrukturen ausrichtete.

a) Die zeitgenössische Kritik

Je nachdem, ob man auf eine leistungsfähige Verwaltung oder auf das integrierende Element der Selbstverwaltung besonderen Wert legte, wurden die Reformgesetze entweder begrüßt oder verworfen.

Hauptgegner der Eingemeindungspolitik waren neben dem Preußischen Landkreistag der Preußische Landgemeindetag West und der Reichsstädtebund.[1)]

In seiner Denkschrift formulierte der Preußische Landgemeindetag West die Städtefreundlichkeit der Regierung und betonte einleitend die verfassungsrechtliche Gleichwertigkeit der Landgemeinden mit den Städten.[2)] Die im ganzen undifferenzierte Kritik des Verbandes läßt sich auf dem Hintergrund seiner grundsätzlichen Einstellung verstehen, die in dem Ausspruch gipfelt: "Unsere Zukunft liegt auf dem Lande."[3)] Zur Lösung des Eingemeindungsproblems stellte man folgende Forderungen auf:

1) als bestes Mittel, die Selbstverwaltung im Sinne ihres Schöpfers zu garantieren, müssen leistungsfähige Landgemeinden erhalten und geschaffen werden,
2) die Gleichberechtigung von Stadt und Land muß gesichert werden und

---

1) Der Preußische Landkreistag repräsentierte 418 Landkreise; im Reichsstädtebund waren 1.587 kleinere und mittlere Städte zusammengeschlossen; vgl. BALTHASAR, S. 44

2) Der Preußische Landgemeindetag West, S. 7 f

3) Zitiert bei J. GÖB, Kommunalpolitik, S. 15. Des weiteren sprach man hier von einer "Eingemeindungsseuche", vgl. J. GÖB, Die Gemeinden, S. 104

3) die kommunale Neugliederung solle nur von Fall zu Fall im Interesse des Allgemeinwohls durchgeführt werden.[1)]

Heftige Kritik erfuhr die preußische Eingemeindungspolitik von seiten des Reichsstädtebundes, der zwar die gemeindliche Gebietsreform im Prinzip für eine Belebung der Verwaltung als eine dringende Notwendigkeit bejahte, sich aber gegen die Art der durchgeführten Reformen wandte, da er den entscheidenden Wert der Selbstverwaltung in ihrer politisch integrierenden Funktion sah.[2)]

Insbesondere kritisierte man die Beseitigung der Kleinstädte im Ruhrgebiet und die Errichtung von Großgemeinden[3)] und formulierte als Kernpunkt der Stellungnahme, daß das Aufsaugen der kleinen Selbstverwaltungskörper durch die Großgemeinden - die als unorganisch Gewachsenes schwere Gefahren in sich bergen -, eine einschneidende Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts bedeute.[4)]

Demgegenüber fand die offizielle Eingemeindungspolitik beim Deutschen Städtetag Zustimmung.[5)] Gerade wegen ihrer Großzügigkeit hielt dieser Verband die Neugliederungen für einen großen Schritt auf dem Wege zu einer echten Verwaltungsreform. So sei es auch mit dem Wesen der Selbstverwaltung vereinbar, Großgemeinden zu schaffen, es sei denn, man verbinde mit ihr das STEINSCHE Ideal. Es wurde richtig er-

---

1) Vgl. J. GÖB, Die Gemeinden, S. 101

2) Dazu Denkschrift des Reichsstädtebundes, S. 7

3) Vgl. Der Reichsstädtebund, S. 1

4) Vgl. Der Reichsstädtebund, S. 2; Denkschrift des Reichsstädtebundes, S. 7, 14 f

5) Mitglieder waren die Städte über 25.000 Einwohner; vgl. BALTHASAR, S. 44

kannt, daß die großen Städte soziologisch völlig anders strukturiert sind als die Städte des beginnenden 19. Jahrhunderts. Für das Selbstverwaltungsprinzip zog der Deutsche Städtetag die Konsequenz, daß die aufrecht zu erhaltende Selbstverwaltung in einer den Verhältnissen angepaßten Form auszuüben sei.[1)]

b) Die Bewertung der Neugliederungsmaßnahmen

Bis heute haben es die Eingemeindungsgegner verstanden, die gemeindliche Gebietsreform der Weimarer Zeit negativer Kritik auszusetzen. Zum großen Teil beruht diese massive Verurteilung auf einer falsch verstandenen Selbstverwaltungsidee auf der Basis der sozialen Verhältnisse des vorigen Jahrhunderts. Die Unfähigkeit, die sozialen und wirtschaftlichen Realitäten in ihren Auswirkungen anzuerkennen, brachte die preußische Städtefreundlichkeit, die sich weitgehend an den industriellen Bedürfnissen orientierte, ins Kreuzfeuer der Auseinandersetzung.

Selbstverständlich ist die preußische Eingemeindungspolitik nicht unkritisch hinzunehmen.

Das damalige, zeitgemäße Streben nach Verwaltungsrationalisierung durfte nicht dazu führen, daß man es "schon allein im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und Verbilligung der Verwaltung" für erforderlich hielt, "mit den kleineren Gemeinden endlich Schluß zu machen und sie zu leistungsfähigen Gemeinden zusammenzuschließen."[2)] Denn die Verwaltungsrationalisierung allein durfte im Normalfall nicht entscheidender Faktor für die Auflösung einer Kommune

---

1) Vgl. Denkschrift des preußischen Städtetages, S. 35 f

2) BECK, S. 574

und damit ihrer Selbstverwaltungsorganisation sein. Wenn allerdings eine Gemeinde leistungsunfähig war, und durch den Zusammenschluß mit einer anderen die Leistungsfähigkeit beider gewährleistet wurde, konnte die Eingemeindung für eine lebendige Ausübung der Selbstverwaltung nur förderlich sein, wenngleich sich dann auch weniger Einwohner direkt an der Verwaltung beteiligen konnten.

In diesem Zusammenhang rügte BÜHLER[1] die Austilgung der traditionsbehafteten Gemeinwesen und ihre Ersetzung durch künstlich geschaffene weiträumige Gebilde. Die notwendige Verwaltungsvereinfachung dürfe nicht zu einer Bürokratisierung und Politisierung der Gemeinden führen. Diese Stellungnahme, die stellvertretend für viele gelten kann, übersieht die Unentbehrlichkeit der großstädtischen Siedlungsform für den modernen Industriestaat. Sicherlich ist es schmerzlich, wenn alte traditionsbehaftete Gemeinden ihre Eigenständigkeit aufgeben mußten. Aber für das Gesamtwohl war es förderlicher, wenn eben diese Gemeinden im Falle der Leistungsunfähigkeit im Rahmen der gemeindlichen Neugliederung die Chance erhielten, innerhalb eines größeren Selbstverwaltungskörpers gemeindliche Aufgaben zu übernehmen und zu erfüllen. Deshalb kritisierte PETERS nur teilweise zu Recht,[2] daß unter dem Schlagwort der Rationalisierung ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Vorortgemeinden nur aufgrund des Raummangels der Nachbarstadt eine Eingemeindung erfolge; darunter jedoch die ländliche Selbstverwaltung erheblich leide, weil die aufgelösten Kommunen kein Lastenausgleichs-

---

1) RuPrVBl. 1929, 279 (281)

2) PGZ 1928, 274 (280). Berechtigt ist diese Kritik in der Regel für die Zeitphase von 1919 bis 1926 oder für die Erkenntnisstufe der Einzellösung als zeitlich unabhängiger Maßstab.

faktor im Landkreis mehr seien.[1]

Wenngleich man teilweise auch mit dem Begriff der Verwaltungsrationalisierung Mißbrauch trieb, kann das aber nicht zu einer solch verallgemeinernden Stellungnahme führen. Im allgemeinen bemühte sich der preußische Staat nämlich, leistungsfähige Selbstverwaltungskörperschaften nicht aufzulösen, sondern strebte vielmehr danach, solche zu schaffen. Das implizierte allerdings die Zerstörung historisch gewachsener Selbstverwaltungseinheiten zugunsten rationaler Erwägungen,[2] und dies geschah leider manchmal nicht aus Gründen des öffentlichen Wohls, sondern aus irgendeinem Einzelinteresse heraus, das durch die grundsätzliche Städtefreundlichkeit Preußens noch begünstigt wurde.

Dennoch ist insgesamt gesehen die Eingemeindungspolitik nicht als zu großzügig hinzustellen; großzügig ist sie allerdings gewesen. Berücksichtigt man den Funktionswandel der Gemeinde - von einer politischen zu einer ökonomischen Einheit[3] - und damit verknüpft den Wandel der Selbstverwaltungsidee, muß man notwendigerweise zu einer Bewertung der Neugliederungen gelangen, die der Effektivität Vorrang vor dem Integrationswert der Verwaltung zubilligt.

Dies hat Preußen erkannt und die Selbstverwaltung größtenteils verwaltungstechnisch begriffen.[4] Andererseits hat der preußische Staat aber auch die kommunalpolitische Seite der Selbstverwaltung beachtet, wenn er beispielshalber versuchte, lei-

---

1) Vgl. auch DREWS, PGZ 1929, 57 (61)
2) Dazu KÖTTGEN, Krise, S. 20
3) Vgl. dazu KÖTTGEN, aaO, S. 30
4) Kritisch FORSTHOFF, Krise, S. 15

stungsfähige Kommunen als politische Gebilde durch die Möglichkeit einer Dekonzentration der Gemeindeverwaltung zu stärken. Doch - und das ist den Kritikern zuzuerkennen - hat sich Preußen manchmal zu sehr von rationellen Momenten leiten lassen und insofern die Bedeutung der Selbständigkeit von kleineren Gemeinden im Ausstrahlungsgebiet einer Großstadt unterschätzt.[1)]

Eine resümierende Feststellung ergibt, daß die gemeindliche Gebietsreform in ihrer Gesamtkonzeption für die Selbstverwaltung von nicht zu ersetzendem Gewinn gewesen ist. Die damals neugegliederten Gemeinden haben bis heute einen kommunalwirtschaftlichen Vorteil denen gegenüber, die zur Weimarer Zeit in ihrem territorialen Bestand unversehrt geblieben sind.[2)]

---

1) Vgl. GALETTE, S. 115; WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 181 (2. Auflage)

2) Vgl. HAHN-MACKENSEN, S. 79; TIGGES, S. 283

Dritter Teil

Das Eingemeindungsrecht und die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform im Dritten Reich

Im Dritten Reich war man von vornherein bestrebt, das Problem der gemeindlichen Gebietsreform in Theorie und Praxis gänzlich anders anzufassen.[1] Aus ideologischen Gründen und aus den Weimarer Erfahrungen, die als häßliche Erscheinungen kleinlicher Kirchturmspolitik ohne jedes Verantwortungsgefühl abqualifiziert wurden,[2] bemühte man sich im Nationalsozialismus, neue Grundlagen für eine Gebietsreform zu erarbeiten.

A. Das Eingemeindungsrecht

In der Übergangsphase nach der Machtergreifung sind auf dem Gebiete des Eingemeindungsrechts keine Änderungen zu verzeichnen. Vielmehr versuchte man bis zum Jahre 1935, die Einflußbereiche zwischen Staat und Partei zu ordnen, wie dies auf kommunaler Ebene im preußischen Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 zum Ausdruck kam.[3]

Dieses Gesetz regelte ausführlich den Wirkungsbereich des Bürgermeisters, der in größeren Städten vom Innenminister e r n a n n t wurde, und die Stellung des von der Partei beeinflußten Gemeinderats, der zu einer rechtlich bedeutungslosen Bera-

---

1) Dieses Verlangen begründete sich zum Teil auf die Selbsteinschätzung, alle dekadenten Lebensformen überwinden zu können; vgl. GERNHUBER, S. 169.

2) Vgl. statt vieler EBEL, S. 711

3) GS 427. Damit gelang es in Preußen, das Kommunalrecht zu vereinfachen: 15 Gemeindeordnungen der verschiedenen Landesteile wurden außer Kraft gesetzt.

tergruppe degradiert wurde.[1] Wegen der geringen parteilichen Einflußmöglichkeiten bekämpfte die NSDAP diese gesetzlich fixierte Regelung auf das Schärfste.[2]

I. Das Eingemeindungsrecht der Deutschen Gemeindeordnung

Auf gemeindlicher Ebene wurden die Befugnisse des Staates - in Abgrenzung zur Partei - endgültig durch die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I. 49) geregelt, die zum ersten Mal in Deutschland ein einheitliches Kommunalrecht schuf. Der Nationalsozialismus bezeichnete diese Gemeindeordnung im Vorspruch sogar als ein Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates.

Hatte es der preußische Staat - insbesondere durch Göring - mit der Verabschiedung des preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes noch zu verhindern gewußt, der Partei größeren Einfluß im gemeindlichen Bereich zuzugestehen, erhielt die NSDAP durch die Deutsche Gemeindeordnung wesentlich mehr Freiheiten, ihre Ideen in den Gemeinden durchzusetzen. Diese Machtfülle der Partei manifestierte sich insbesondere in der Einrichtung des Parteibeauftragten, der weder Gemeinde- noch Staatsorgan war,[3] und sie

---

1) Der Gemeinderat durfte nur beraten, nicht aber entscheiden. Vgl. PAGENKOPF, S. 154 f; auch die Darlegung auf Seite 18

2) Vgl. DIEHL-THIELE, S. 138 ff

3) Als bloßes Parteiorgan übte der Parteibeauftragte seine Funktion außerhalb der unmittelbaren Verwaltungstätigkeit aus. Seine Befugnisse aufgrund der Deutschen Gemeindeordnung gestatteten es ihm hingegen, beispielshalber beim Erlaß der Hauptsatzung und bei der Be- bzw. Abberufung des Bürgermeisters sowie der der Beigeordneten mitzuwirken und somit parteipolitische Momente in die Gemeindeverwaltung hineinzutragen.

bildete das Fundament für eine ideologisch durchgeführte gemeindliche Gebietsreform.

Praktisch, nicht aber gesetzlich, beherrschte mithin die Partei die Gemeindeverwaltung, und es bewahrheitete sich die Auffassung von SOMMER, der als Verwirklichung der Selbstverwaltung schon die parteiliche Mitwirkung an der Verwaltung apostophierte.[1] Zudem oblag es dem Parteibeauftragten, die gemeindliche Verwaltung zu einer zentralistischen und obrigkeitlichen Administration erstarken zu lassen und auf diese Weise das Führerprinzip zu konkretisieren.[2] Welche Bedeutung diese Vorhaben für die gemeindliche Ebene besaßen, wird durch die Worte von JOBST evident:[3]

"Der uneingeschränkte politische Führungsauftrag der P a r t e i enthält die selbständige Legitimation, auch die Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Verfassungsaufbau des Staates maßgebend zu bestimmen und ihre Lebensbedingungen zu ordnen."

Im Gegensatz zu der Vielfalt der Eingemeindungsbestimmungen der Weimarer Zeit umfaßte das nationalsozialistische Eingemeindungsrecht im wesentlichen lediglich die §§ 12 - 16 DGO. Aber nicht nur vom Umfang her ist eine Erleichterung eingetreten, vielmehr vereinfachte sich auch das Eingemeindungsverfahren in toto. So war nunmehr für den Ausspruch der Gebietsänderung nur der Reichsstatthalter[4] ge-

---

1) S. 75

2) Vgl. dazu DIEHL-THIELE, S. 136 und KOTTGEN, RVerwBl. 1939, 141 (144)
Zum Begriff des Führerprinzips vgl. Seite 17.

3) Die ns Gemeinde 1943, 177 (181)

4) In Preußen der Oberpräsident; vgl. SUREN-LOSCHELDER, Zi 2 zu § 15

mäß § 15 DGO zuständig, wobei wie zur vorangegangenen Epoche zuvor die Gemeinden angehört werden sollten. Es entfiel die Aufgliederung nach Arten der Gebietsänderung, für die früher entweder ein Beschluß oder ein Gesetz gemäß § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 (GS 211) erforderlich gewesen war.

Die wichtigste Voraussetzung, das Gemeindegebiet ändern zu dürfen, blieb das in § 13 DGO gesetzlich niedergelegte ö f f e n t l i c h e W o h l .[1] In der Begründung zu § 13 DGO wurde die Bedeutung dieses Paragraphen durch den Hinweis auf das alte Eingemeindungsrecht betont: § 13 DGO sei der Schlußstrich in der Entwicklung des Eingemeindungsrechts.[2]

II. Das Eingemeindungsrecht und die deutsche Selbstverwaltung

Zwar blieben formell sowohl die materiellen Erfordernisse des Eingemeindungsrechts als auch der Begriff der Selbstverwaltung bestehen; sie erhielten jedoch durch den Nationalsozialismus einen völlig neuen - ideologischen - Bezugspunkt.[3]

Dies zeigte sich eindeutig im Hinblick auf das Selbstverwaltungsprinzip, wenn beispielshalber verlautete, es sei

"für das Verständnis deutscher Selbstverwaltung überhaupt, wie für die Praxis der Gemeindeverwal-

---

1) § 13 Abs. 1 DGO: "Gemeindegrenzen können aus Gründen des öffentlichen Wohles geändert werden."

2) So Reichs- und Staatsanzeiger Nr. 26 vom 31.1. 1935, S. 2

3) Wesensmerkmale der nationalsozialistischen Ideologie sind die Rassen- und Gewaltverherrlichung, der Abbau des Bestehenden, die Beseitigung aller den Führerwillen hemmenden Institutionen und Gruppen; vgl. RÜTHERS, S. 104

tung von grundlegender Bedeutung, sich über diese Grundlagen nationalsozialistischer Gemeindeverwaltung im allgemeinen und über die einzelnen Gesichtspunkte dieser neuen Ausrichtung kommunaler Selbstverwaltung klar zu werden."[1]

Die neue Ausrichtung beruhte in der Hauptsache auf dem Grundsatz, daß die unbeschränkte Führerverantwortlichkeit[2] den g e s a m t e n Staat erfaßte, und zwar durch den Vorrang des Führertums vor anderen Rechtsquellen des Nationalsozialismus.[3]

In diesem Zusammenhang ist es unerläßlich, auf das damals propagierte Prinzip der E i n h e i t der V e r w a l t u n g einzugehen. Diese Einheit ist als die "organische Untrennbarkeit und Unteilbarkeit all der Funktionen, durch die der Staat mittels der "Verankerung" in Erscheinung tritt,"[4] zu verstehen. Die Einheit der Verwaltung, als eine von und für die Volksgemeinschaft geschaffene Einrichtung, ist Teil der Einheit der Staatsgewalt, also Teil des nationalsozialistischen Führerstaats, und sie hat als eine der obersten staatsrechtlichen Grundsätze zum Beispiel das Prinzip der Gewaltenteilung abgelöst.[5]

Die Forderung nach Einheit der Verwaltung resultiert aus der typisch nationalsozialistischen Denkweise, nämlich, den Einzelnen in seiner T o t a l i t ä t zu erfassen;[6] dabei ist Totalität als der uneinge-

---

1) STEIMLE, Leitfaden, S. 27

2) Autorität nach unten und uneingeschränkte Verantwortung nach oben; vgl. auch Seite 17

3) Vgl. dazu die Ausführungen von RÜTHERS, S. 127 f

4) So PFUNDTNER, S. 616

5) Vgl. LOHOFF, S. 35; FRANK, S. 30, 434 f; KOTTGEN, RVerwBl. 1939, 141

6) Vgl. FRICK, RVerwBl. 1939, 41 (42); GERNHUBER, S. 173 (mwN)

schränkte Herrschaftsanspruch über alle Lebensbereiche zu begreifen.[1)]

Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich auch die gemeindliche Verwaltung nach dem Führergrundsatz - also Willensbildung und Willensvollzug in einer Hand - richten müssen.[2)]

"Eine die Eigeninitiative der Bürgermeister bejahende staatliche Führung, die sich mit einer normativ umgrenzten Aufsicht paart, bildet den Boden, von dem aus auch heute eine wirkliche gemeindliche Selbstverwaltung möglich ist."[3)]

Die deutsche Selbstverwaltung, geprägt durch die weltanschaulichen Grundsätze des Nationalsozialismus, konnte folglich keine demokratische Ausformung mehr aufweisen. Vielmehr entfiel Art. 127 WRV nach der Etablierung des Hitlerstaats als unvereinbar mit der neuen Staatsauffassung;[4)] im Dritten Reich konn-

---

1) Vgl. HITLER, S. 506 f

2) Vgl. LOHOFF, S. 38; KÖTTGEN, RVerwBl. 1939, 141 (142)
Die Selbstverwaltung erfaßte man als Ergänzung der staatsunmittelbaren Verwaltung.

3) KÖTTGEN, aaO, S. 147
Dabei war das Verhältnis zwischen Aufsicht und Führung dergestalt, daß die Aufsicht, die als untere Kategorie mit relativ exakten Maßstäben arbeitete, dem Führerprinzip untergeordnet war. Der Führungsanspruch unterlag dagegen keinen normativen, sondern nur wesensmäßigen Beschränkungen; vgl. dazu KÖTTGEN, aaO, S. 142 ff

4) Vgl. LANG, S. 85
Hinsichtlich der Entbehrlichkeit des zweiten Hauptteils der Weimarer Reichsverfassung schrieb FRANK, S. 311:
"Im totalen Staat ist der Gegensatz zwischen Staat und Volk beseitigt, eine Freiheitssphäre des einzelnen, die Eingriffen des Staates unzulänglich ist, wird nicht anerkannt, ..."
Seit der Machtergreifung hatten die Weimarer Verfassungsnormen nach nationalsozialistischer Anschauung "mit der fortschreitenden staatsrechtli-

te die Gemeinde kein Individualrecht mehr für sich in Anspruch nehmen, sondern hatte ihre Stellung als eine mit eigenen Rechten ausgestattete Körperschaft zugunsten des Prinzips der Volksgemeinschaft aufzugeben.[1)]

Ebenso war ein dogmatischer Streit über eine verfassungsmäßige Einordnung des Rechts auf Selbstverwaltung in dieser Zeitphase nicht denkbar. Im Hinblick auf die Auseinandersetzungen der vorangegangenen Zeit um die rechtliche Qualifizierung des Eingemeindungsakts und eines eventuellen Mitwirkungsrechts der Gemeinden hieß es nun ausdrücklich, daß das Recht der Gemeindegebietsänderung ausschließlich ein staatliches Hoheitsrecht, dementsprechend der Eingemeindungsakt als solcher ein einseitiger organisatorischer Staatshoheitsakt sei.[2)] Eine Zustimmung der Gemeinden sei nicht notwendig.

Die Verknüpfung von Eingemeindungsrecht und Selbstverwaltungsrecht leitete sich aus der Deutschen Gemeindeordnung ab, und zwar aus der Tatsache, daß das Gemeindegebiet die räumliche Grundlage für die der Gemeinde zugewiesenen Selbstverwaltung sei. Als allgemeine Grundsätze für die gemeindliche Gebietsreform ergaben sich mithin, gemäß der §§ 1 und 4 DGO,

---

chen Neuordnung ihre Wirksamkeit verloren."

Dabei vollziehe sich der Neuaufbau auf der ä u ß e r e n Form der Rechtsgrundlage der Weimarer Verfassung. Die Kodifikation eines einheitlichen Staatsgrundgesetzes wollte man erst am Ende des Neuaufbaus des Dritten Reiches in Angriff nehmen; während innerhalb dieser Phase die "lebendigen Kräfte der nationalsozialistischen Weltanschauung" das Staatsrecht beherrschten. Vgl. dazu FRANK, S. 307-311

1) Vgl. LANG, S. 85

2) Vgl. SUREN-LOSCHELDER, zu § 13; LOHOFF, S. 2; STEIMLE, Leitfaden, S. 55; MICHAEL, S. 30

die Schaffung leistungsfähiger Gemeinden, die den großen Aufgaben der Selbstverwaltung des Dritten Reiches gewachsen sein sollten.[1)]

III. Die Funktion und der Inhalt des Begriffs des öffentlichen Wohls

Wenngleich man das öffentliche Wohl im Nationalsozialismus, ebenso wie zur Weimarer Zeit, als die entscheidende materielle Voraussetzung empfunden hat, ist noch nicht auf eine wertgleiche Interpretation der Klausel zu schließen. Vielmehr wurde das öffentliche Wohl in das nationalsozialistische Rechtsgefüge einbezogen, und die Auslegung orientierte sich auf der Grundlage ideologischer Gesichtspunkte.

Ebenso wie zur Weimarer Zeit hing die Interpretation des Begriffs von der Bewertung der Staatsziele ab. Das öffentliche Wohl mußte sich in seinem Aussagegehalt ändern, da sich nunmehr ein Wandel der Staatsform - von der Demokratie zur Diktatur - vollzogen hatte, der ein Auswechseln des Bewertungsmaßstabs für diesen unbestimmten Rechtsbegriff unbedingt erforderlich machte.

1. Das öffentliche Wohl im nationalsozialistischen Rechtssystem

Ehe auf die Leitlinien der Auslegung, also der Rechtsanwendung des unbestimmten Begriffs des öffentlichen Wohls einzugehen ist, muß Klarheit über die Rechtsauffassung des Nationalsozialismus gewonnen werden. Gerade die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe ist wegen ihrer Flexibilität[2)] in höchstem

---

1) Vgl. statt vieler MICHAEL, S. 30

2) Vgl. GERNHUBER, S. 189

Maße davon abhängig, in welcher Weise " R e c h t " begriffen wird.[1)]

Der Totalitätsanspruch des Nationalsozialismus über alle Lebensbereiche, der uneingeschränkte Herrschaftsanspruch, mußte notwendigerweise auch den Bereich des Rechts erfassen. Wenn als zentraler Leitsatz "alles, was dem Volke nützt, ist Recht; alles, was ihm schadet, ist Unrecht",[2)] propagiert wurde, räumte man dem Irrationalen, dem "gesunden Volksempfinden", den absoluten Vorrang vor dem Rationalen ein, vor der Sphäre, die sich durch Gesetz und Norm auszeichnet. Berücksichtigt man die Proklamierung einer Identität von autoritärem Führerprinzip und völkischem Prinzip, war der Schritt zur Formel von der Einheit von Führerwille und Recht als Dogma der nationalsozialistischen Weltanschauung nicht mehr groß.[3)]

Unter Ablehnung des bürgerlich-liberalen Rechtsstaats und damit der Negation seiner Denkweise in Regeln und Gesetzen (Normativismus) verstand der Nationalsozialismus unter Recht die Lebensform der Volksgemeinschaft.[4)] RÜTHERS[5)] bezeichnet dieses Phänomen als eine Inhaltsverkehrung des Rechts, das dazu geführt hat, als Kernstück nationalsozialistischer Rechtsvorstellung eine totale Dienstfunktion

---

1) Vgl. dazu KIRSCHENMANN, S. 88 ff

2) FRANK, S. 4; GERNHUBER, S. 167; RÜTHERS, S. 119, der von der materiellen Substanz des Gerechtigkeitsbegriffs spricht.

3) Vgl. GERNHUBER, S. 179 f. Bei KÖTTGEN, RVerwBl. 1939, 141 (146), ist zu lesen: Gesetz ist innerhalb des nationalsozialistischen Verfassungsrechts Führerbefehl; in welcher Form ein Führerbefehl ergeht - als Gesetz, Verordnung usw. - ist gleichgültig.

4) Vgl. FRICK, RVerwBl. 1939, 41 (45); RÜTHERS, S. 123 f, der auf S. 116 kritisiert, der antinormative Zug des Rechtsdenkens verhindere die Berechenbarkeit des staatlichen Handelns.

5) S. 110 f

im Sinne der Machtideologie zu erblicken.

Es ist darzulegen, wie weitgehend man die Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe unter politisch-weltanschaulichen Gesichtspunkten durchgeführt hat.

Die Auslegung des öffentlichen Wohls diente dazu, die an der Ideologie ausgerichteten Wertmaßstäbe zu verwirklichen. Dabei erfaßte man fälschlicherweise diesen Begriff immer noch als einen Ermessensbegriff, wenn man versicherte, trotz des weiten Spielraums gäbe es keine Entscheidung nach "freiem Ermessen".[1] Und des weiteren grenzte man die Ermessensfreiheit der liberalen Epoche - im Sinne einer Bindungslosigkeit - von der alles erfassenden Weltanschauung ab, die es eben nicht mehr zuließ, daß ein Beamter allein entschied.[2]

2. Die Auslegung des Begriffs

Der wertbezogene und wertverwirklichende Vorgang der Rechtsanwendung des öffentlichen Wohls orientierte sich an den Staatszielen, mithin an den angeblichen Interessen der Volksgemeinschaft und versuchte damit, diese Klausel der subjektiven Sphäre aller Beteiligten zu entziehen. Eine Konkretisierung des Inhalts der Staatsziele fand man in § 1 DGO,[3] der als Einbruchstelle für die Ausrichtung des Eingemeindungsrechts im Sinne der Forderungen der nationalsozialistischen Weltanschauung diente.

---

1) Vgl. LOHOFF, S. 42

2) Vgl. LOHOFF, S. 42; KÖTTGEN, RVerwBl. 1939, 141 (146), der sich gegen die "Privatisierung der Ermessenssphäre" aussprach.

3) Vgl. NEUPERT, S. 690; ZEITLER-BITTER-v.DERSCHAU, zu § 13 Zi 2

Auf der Suche nach einer sachlichen Einengung des Begriffs kreierte NEUPERT[1] als Maßstab für das Vorhandensein übergeordneter Interessen die dem Nationalsozialismus immanenten Vorstellungen von der Gemeinde und ihrer Funktion im Leben der Volksgemeinschaft und im Staatsgefüge.

Als grundlegende Ansichten der Volksgemeinschaft wurden die "grundsätzlich positive" Einstellung zur gemeindlichen Selbstverwaltung, die Forderung, die örtliche Verbundenheit der Gemeindebewohner herzustellen, und leistungsfähige Gemeinden zu schaffen, aufgezeigt. Im Rahmen der Auslegung des öffentlichen Wohls hatte eine Bewertung der örtlichen Gründe, wie geschichtliche Entwicklung und innere Verbundenheit der Gemeindemitglieder, und der überörtlichen zu erfolgen. Diese Abwägung sollte unter Zugrundelegung der Gemeinde als raumbezogene Gemeinschaft im Sinne einer soziologischen Einheit vonstatten gehen, welche die aus der nachbarlichen Heimatgemeinschaft erwachsenden Kräfte - auch gefühlsmäßiger Art - zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der engeren Heimat entwickelte.[2]

§ 4 DGO sind die Grundsätze zu entnehmen, die bei einer territorialen Neugliederung der Gemeinden zur Anwendung kommen sollen. Die zentralen Kriterien für die Auslegung des Begriffs des öffentlichen Wohls waren danach die örtliche Verbundenheit der Einwohner und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Wenngleich diese Richtlinien an sich ziemlich vage waren und keine wertfreien Lösungen zuließen, stellten sie doch immerhin überhaupt einen Anhaltspunkt

---

1) S. 690

2) Vgl. NEUPERT, S. 690

für die Beurteilung des öffentlichen Wohls dar, der in der Weimarer Epoche gefehlt hatte. Darüber hinausgehende Maßstäbe festzusetzen, war wegen der Mannigfaltigkeit und der Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse nicht möglich.[1] Sobald sich im Einzelfall ein im öffentlichen Wohle liegendes Interesse durch Abwägung der infragekommenden Gründe herauskristallisiert hatte, durften Einzelinteressen nicht mehr berücksichtigt werden. Es galt auch im Eingemeindungsrecht das allgemeine Postulat "Staatswohl geht vor Gemeindewohl".[2] Eine gerechte Abwägung im Rahmen der Neugliederung zu bewerkstelligen, überließ man der Verwaltung, die individuelle Wege beschreiten sollte.[3] Anderenfalls würde man den verschiedenen geographischen, siedlungsmäßigen, wirtschaftlichen und nicht zuletzt den geschichtlichen Voraussetzungen nicht gerecht.

B. Die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform

Die gemeindliche Gebietsreform im Hitlerstaat wickelte sich unter anderen Vorzeichen ab, als sie in der Weimarer Republik zur Durchführung gelangte. Da auch in dieser Epoche diese Reform dazu diente, die Verwaltungsorganisation zu modernisieren, sind

---

1) Vgl. STEIMLE, Leitfaden, S. 56

2) Vgl. STEIMLE, aaO, S. 55; MICHAEL, S. 30; LOHOFF, S. 52

3) NEUPERT, S. 691, versuchte die Gründe des öffentlichen Wohls faßbarer zu gestalten. Er konzentrierte die möglichen Eingemeindungsfälle auf drei ihm wesentlich erscheinende Gruppen auf der Basis der Gemeinde als raumbezogene Heimatgemeinschaft: a) die Eingemeindung einer kleineren Gemeinde in eine Großstadt, b) den Zusammenschluß gleichartiger Gemeinden und c) die Eingemeindung einer leistungsunfähigen Zwerggemeinde.

die Leitsätze, an denen sich die Neugliederungsmaßnahmen ausrichten, anhand der Maximen Effektivität und Integrationswert der Verwaltung klarzulegen; zumal diese Methode die Einbeziehung des Selbstverwaltungsprinzips unumgänglich macht.

I. Die Entwicklungsphasen der Eingemeindungspolitik

1. Die ideologische Beeinflussung der Eingemeindungspolitik

Die Eingemeindungspolitik hatte sich vornehmlich nach dem Grundsatze des öffentlichen Wohls gemäß § 13 DGO zu richten, der eine Konkretisierung durch die Leitlinien der örtlichen Verbundenheit und der Leistungsfähigkeit erhielt. Insbesondere der nicht exakt erfaßbare Begriff der örtlichen Verbundenheit der Einwohner (die ö r t l i c h e G e m e i n s c h a f t) eignete sich, Eingemeindungskonzeptionen mit nationalsozialistischem Gedankengut anzureichern.

Im folgenden soll herausgestellt werden, welch große Bedeutung die damalige Weltanschauung und deren partielle Wandlungserscheinungen gerade für die Eingemeindungspolitik hatten.

a) Die Grundlagen der nationalsozialistischen Ideologie

Eingemeindungen hatten sich an dem Maßstab der örtlichen Verbundenheit der Einwohner, an den "in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräften des Volkes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat" (§ 1 Abs. 1 DGO) zu orientieren. Damit sind Schlüsselbegriffe der nationalsozialistischen Ideo-

logie gefunden, die in ihrer Wertausfüllung entscheidenden Einfluß auf die Eingemeindungspolitik ausübten.

aa) Die Selbstverwaltungskörperschaft Gemeinde als örtliche Gemeinschaft

Eine überragende Betonung erfuhr der Begriff der örtlichen Gemeinschaft.

Als örtliche Gemeinschaft wurde der organisch gewordene Teil des Volkstums herausgearbeitet. Dabei war unter Volkstum eine Wesens- und Erlebnisgemeinschaft zu verstehen, die sich nur innerhalb eines bestimmten Lebensraumes auswirken konnte. Als Grundkräfte jeder örtlichen Gemeinschaft nannte man den B l u t s z u s a m m e n h a n g - als die ontologisch tiefste Bindung -, das n a c h b a r l i c h e Verhältnis und die eigentümliche H o h e i t .[1] Ausschlaggebend ist daher die Tatsache des gleichen Bluts gewesen, denn sie bewirkte aus dem organischen Grunde allen geschichtlichen Lebens eine richtungsweisende Übereinstimmung der örtlichen Gemeinschaft.[2] Sippschaft und Nachbarschaft waren prägende Elemente dieser Gemeinschaft. Aber erst die Hoheit rechtfertigte es, von der örtlichen Gemeinschaft als einer engen Gemeinschaft zu sprechen; sie war es nämlich, die alles in eine Lebensordnung fügte und somit die örtliche Gemeinschaft zur H e i m a t gestaltete.[3]

Eine solche örtliche Gemeinschaft, eine natürliche räumliche Gliederung des Volkes, war die Gemeinde;[4]

---

1) Dazu IPSEN, S. 3
2) Vgl. IPSEN, S. 4
3) Vgl. IPSEN, S. 10
4) Vgl. LOEPELMANN, S. 745 f

sie galt als eine geschichtlich gewordene Siedlungseinheit.[1)]

Die Auffassung von einer politischen Gemeindebildung - eben, einmal als organisch gewachsener Teil im Staatsgefüge und zum anderen als organisch gewachsener völkischer Lebenskreis - verbot es, die Existenzberechtigung der Gemeinde überhaupt anzufechten. Die Verquickung der örtlichen Gemeinschaft mit anderen ideologisch ausgefüllten Begriffen, wie "Volkstum", "Nachbarschaft", "Blut und Boden" und "Heimat", gestattete es den Nationalsozialisten, diesen Begriff als ein vorzügliches Machtinstrument zu benutzen. Die NSDAP besaß die Macht, eine Volksgemeinschaft in ihrem Sinne aufzubauen und dabei zu bestimmen, wer Teil dieser Gemeinschaft sei und was jeder der Gemeinschaft nütze.[2)]

Die örtliche Gemeinschaft Gemeinde fungierte des weiteren als Selbstverwaltungskörperschaft, und mit Hilfe der ideologischen Wertausfüllung des Begriffs der örtlichen Gemeinschaft fiel es nicht schwer, in diesem Rahmen das Prinzip der deutschen Selbstverwaltung miteinzubeziehen.

Die Heranführung des Bürgers an die örtliche Verwaltung, die verantwortliche Beteiligung an den Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft sollte soweit es eben möglich war, durch ehrenamtliches Handeln ausgeführt werden. Die erste Ausführungsanweisung des Ministers des Inneren zu § 106 DGO lautete dazu:

"Auf dem Boden eigener Selbstverantwortung und freiwillig geübter Selbstzucht sollen die Gemein-

---

1) Vgl. v.HAUSEN, S. 304

2) Dazu MATZERATH, S. 301

den in den von der Gemeindeordnung gewiesenen Bahnen ihre örtlichen Geschicke bestimmen und ihr berechtigtes Eigenleben pflegen."[1)]

Die ehrenamtliche Betätigung innerhalb der örtlichen Gemeinschaft konnte aber nur sinnvoll sein, wenn diese Gemeinschaft selbst eine tragfähige Grundlage für eine leistungskräftige Verwaltung bot. Neben dem Problem der Behördenorganisation war die örtliche Gemeinschaft der entscheidende Faktor für eine lebendige, wirkungsvolle Selbstverwaltung. Die soziologischen Gesichtspunkte spielten bei der Beurteilung der Gemeindegröße eine ausschlaggebende Rolle. Die Pflege des organischen Wachstums des Gemeinschaftslebens mußte allen Überlegungen vorangestellt sein, denn eine "echte Selbstverwaltung braucht als soziologische Grundlage eine lebendige Gemeinschaft, die das Wesen der Gemeinde ausmacht".[2)]

bb) Die ideologische Forderung nach Verländlichung

Auf der Grundlage dieser Weltanschauung ergaben sich für die Eingemeindungspolitik weitgehende Konsequenzen. Eingemeindungen mußten die organische Raumeinheit Kommune und damit die örtliche Verbundenheit der Einwohner als soziologisches Fundament der Selbstverwaltung bewahren.[3)] Die Respektierung dieser soziologischen Basis führte notwendigerweise, zumal, wenn man sich die Vorstellungen - beispielshalber von "Blut und Boden" und "Nachbarschaft" - vor Augen hält, zu einer ausgesprochenen

1) MinBl.i.V. 1935, 415 (464)
2) V.HAUSEN, S. 304
3) Vgl. SCHATTENFROH, Kommentar, Zi 3 zu § 4

L a n d f r e u n d l i c h k e i t in der Eingemeindungspolitik.[1]

Im Zeitpunkt der Machtübernahme vertrat die Partei ein in sich geschlossenes Leitbild der Eingemeindungspolitik, und zwar im Sinne einer absoluten Hinwendung zum Ländlichen. Die städtische Lebensweise wurde in toto verdammt.[2]

Der Ideologe GÜNTHER prägte die unentwegt in der Propaganda zu findenden Schlagworte von der V e r s t ä d t e r u n g bzw. von der E n t s t ä d t e r u n g .[3]

Das Stadtleben führe zu einer Instinktverkümmerung infolge Überbetonung und einseitiger Benutzung der rationalen Kräfte des Menschen. Menge, Enge und Eile, Bewußtheit und Reizsamkeit, Entthronung des Natürlichen und Naturferne, Nivellierung und Individualisierung bildeten die Wesenselemente einer

---

1) Der Ursprung dieser ideologischen Grundhaltung der NSDAP lag zum großen Teil in den persönlichen Erfahrungen HITLERS begründet; vgl. HITLER, S. 27
In "Mein Kampf" verkündete er: "Schon die Möglichkeit der Erhaltung eines gesunden Bauerntums als Fundament der gesamten Nation kann niemals hoch genug eingeschätzt werden. Viele unserer heutigen Leiden sind nur die Folge des ungesunden Verhältnisses zwischen Land- und Stadtvolk." (S. 151)
An anderer Stelle hieß es: "Die geringe Verbundenheit, die unser heutiges Großstadtproletariat mit seinem Wohnort besitzt, ist die Folge davon, daß es sich hier wirklich nur um den zufälligen örtlichen Aufenthaltsraum des einzelnen handelt und um weiter nichts." (S. 288)
Den heutigen Städtern fehlten im Gegensatz zu früher kulturelle Werte (z.B. Denkmäler), insofern mangele es an einem überragenden Wahrzeichen. "Es muß zu einer Verödung kommen, die sich in der gänzlichen Teilnahmslosigkeit des heutigen Großstädters am Schicksal seiner Stadt praktisch auswirkt." (S. 292)

2) "Gott schuf das Dorf, der Teufel die Stadt", vgl. ODENBREIT, S. 394

3) GÜNTHER, S. 1 ff; 46
Ein Volk war nach GÜNTHERS Ansicht (S. 34) verstädtert, wenn es zu mehr als 30-40 % in Städten lebte. Diese Verstädterung wirke sich negativ auf

erfolgten seelischen Verstädterung. Der Fortschritt, der in der Stadt möglich sei, werde ohne bewußte Prüfung hingenommen, ob er "für Volk und Staat im ganzen förderlich sei oder was ein solcher Fortschritt für die Auslese bedeute".[1)]

Somit diffamierte man die städtische Lebensweise als das Schlimmste, was einem Menschen überhaupt widerfahren könne, und verglorifizierte dagegen das ländliche Leben über alle Maßen.[2)]

Ausgesprochenes Ziel der NSDAP war die Entstädterung des deutschen Volkes in seiner Siedlungsweise und in seiner Gesinnung.

> "Richtungsgebend für die Zukunft kann allein die G e s t a l t d e s B a u e r n sein ... hiermit ist nur gesagt, daß eine V o l k s e r n e u e r u n g als ein Vorgang der Auslese, der Heimgründungen, der Familienverwurzelungen, als eine Frage von "Blut und Boden" ... sich nicht unter dem Sinnbilde der städtisch-mechanischen Welt des Arbeiters vollziehen kann, sondern allein unter dem Sinnbilde der ländlich-wuchshaften Welt des Bauern."[3)]

Selbst noch in den vierziger Jahren wurde das Land mit seinen Landgemeinden unter Hinweis auf die Bande des Bluts, die den Bauern mit seiner Scholle ver-

---

die A u s l e s e aus; sie führe zu Menschenmassen, was wiederum eine "Massenseele" entstehen lasse.

1) GUNTHER, S. 34

2) "Auf dem Lande kann sich der Geist gar nicht und niemals so weit von den Lebensgrundlagen der Gattung Mensch entfernen, vom Natürlich-Angemessenen und Zuträglichen." So GUNTHER, S. 34

3) GUNTHER, S. 47

binden würden, als Menschen-, Kraft- und Brotreservoir gepriesen.[1]

b) Die Grundlagen der Eingemeindungspolitik gemäß § 4 DGO

Doch auch der Partei blieb es nicht verborgen, daß im Jahre 1933 jeder dritte Einwohner Deutschlands nicht auf dem Lande, sondern in städtischen Gebieten seine Bleibe gefunden hatte.[2] Diese Tatsache zwang die Ideologen, ihre Vorstellungen mehr an den realen Verhältnissen auszurichten, zumal im übrigen niemand ernsthaft vorhatte, Deutschland zu einem überwiegend bäuerlichen Staat umzustrukturieren.[3] Vielmehr erstrebte man einen leistungsfähigen Staat, was eine Unterstützung der industriellen Entwicklung und somit auch einer Agglomeration der städtischen Lebensweise bedingte.

Dieser Faktor und der Wesenszug des nationalsozialistischen Denkens, in klaren und überschaubaren Verhältnissen zu leben, rechtfertigte das Streben nach Rationalisierung der Verwaltung im Rahmen der Reformbemühungen.[4] Das Ziel des Nationalsozialismus, möglichst jeden Bürger durch die Verwaltung zu erfassen, richtete die Reformbestrebungen am Leitbild der Einheit der Verwaltung aus. Aus dieser folgte die Einheit der Aufgabenerfüllung, die nur wirksam sein konnte, wenn die Gemeinde als unterste Verwaltungsstufe funktionierte.[5] Als wesentliches

---

1) Vgl. HASSINGER, Die ns Gemeinde 1943, 65 (67)
2) Vgl. DELIUS, S. 133
3) Vgl. GÜNTHER, S. 47
4) Vgl. STEIMLE, Leitfaden, S. 37 f
5) Vgl. FRICK, Der Gemeindetag 1937, 214 (215)

Erfordernis für den gesamten Verwaltungsaufbau galt folglich die Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Verwaltung.[1] Die Kommunen sollten klar gegliedert sein, damit sie sämtliche Aufgaben selbständig lösen konnten. Als Effekt erhoffte man, die nächsthöhere Verwaltungsstufe für andere Angelegenheiten freizuhalten, um auch auf diese Weise dem Führerprinzip zu einer hohen Wirksamkeit zu verhelfen.[2]

Die nationalsozialistischen Bemühungen um eine schlagkräftige Verwaltung im Zuge der gemeindlichen Gebietsreform standen im Widerspruch zu der ideologischen Prägung des Gemeindebildes. § 4 DGO verband nunmehr das dynamische Moment des Reformverlangens mit dem mehr statischen der ideologischen Grundhaltung. Grundlage nationalsozialistischer Eingemeindungspolitik sollte danach ein Gemeindegebiet sein, daß in seinem Umfange so bemessen sei, daß einmal die örtliche Gemeinschaft gewahrt bleibe und zum anderen die gemeindlichen Aufgaben erfüllt werden können. Diese Forderung interpretierend verlautete in der Einführung zur Deutschen Gemeindeordnung:[3]

"Dabei stellt sich das Gesetz auf den Standpunkt, daß die soziologische Grundlage der Gemeinde,

---

1) Vgl. GEISSLER, S. 70

2) Vgl. SCHATTENFROH, Kommentar, Zi II. 3. zu § 4. Aus diesem Grunde wurde auch die Bildung interkommunaler Gemeinschaftseinrichtungen im allgemeinen kritisch beurteilt. Die Schaffung - beispielshalber - eines oder mehrerer Zweckverbände anstelle einer möglichen Eingemeindung hielt man im Hinblick auf den klaren Verwaltungsaufbau für abträglich. Vgl. dazu STEIMLE, RVerwBl. 1938, 262 (265) zum Beispiel Stuttgarts und STUCKART, Deutsche Verwaltung 1937, 40 (41) zum Beispiel Hamburgs.

3) Reichs- und Staatsanzeiger Nr. 25 vom 30.1.1935, S. 3 (Zi 4)

nämlich die örtliche Verbundenheit der Einwohner, grundsätzlich nicht verlassen werden soll."

Als Ausnahme deklariert ließ man es lediglich gelten, ein Gemeindegebiet aus zwingenden Gründen der Leistungsunfähigkeit zu ändern.

"Zwerggemeinden mit geringster Leistungsfähigkeit sind nicht nur der Bewältigung der Aufgaben der Gegenwart und Zukunft nicht gewachsen, sondern hemmen auch durch ihre Vielzahl die Bildung entsprechend großer Kreise und Verwaltungsbezirke für die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden."[1)]

Die Eingemeindungskonzeption war auf einem harmonischen Verhältnis zwischen den beiden Komponenten, örtliche Verbundenheit und Leistungsfähigkeit, aufgebaut. MARKULL formulierte dies so:[2)] "Im übrigen ist die Sache klar: erwünscht sind dem Gesetzgeber weder Riesen- noch Zwerggemeinden." Als oberstes Ziel der Gebietsreform wurde mithin die Beseitigung von Riesen- und Zwerggemeinden verkündet. Die gemeindliche Selbstverwaltung sollte ihre ureigenste Ausprägung in Gemeinden mittlerer Größe erfahren.[3)]

2. Die Zeit von 1933 bis 1937

Legt man notwendigerweise auf die nationalsozialistische Weltanschauung das entscheidende Gewicht, sind die Konzeptionen der Eingemeindungspolitik deutlich von denen der Weimarer Zeit zu trennen. Weimarer Städtefreundlichkeit und nationalsozialistische Landfreundlichkeit stehen sich sogar im Aus-

---

1) Reichs- und Staatsanzeiger Nr. 25 v. 30.1.1935, S. 3

2) Kommentar, Zi 1 zu § 4

3) Vgl. ZEITLER-BITTER-v.DERSCHAU, zu § 4; MARKULL, Durchführung, S. 124

gangspunkt diametral gegenüber.

a) Die Wechselbeziehung zwischen Eingemeindungspolitik und Ideologie

Die rein ideologische Basis der örtlichen Gemeinschaft, die Eingemeindungen nur dann zulassen konnte, wenn eine organische Einheit geschaffen würde, stand den Neugliederungsplänen des Staates zugunsten einer höheren Effektivität der Verwaltung entgegen. In der Tat kann lediglich auf eine geringe Anzahl von Eingemeindungen in dieser Zeitspanne verwiesen werden; das läßt zusätzlich darauf schließen, daß die örtliche Gemeinschaft als Integrationsfaktor tatsächlich Priorität vor allen rationalen Überlegungen genossen hat.

Die Auffassung vom Wesen der Gemeinde verhinderte in hohem Ausmaße, leistungsfähige, großräumige Gemeinden zu schaffen.[1] Geschichtliche und vor allem gefühlsmäßig-soziologische Gesichtspunkte führten zu einer restriktiven Eingemeindungspolitik in der ersten Phase des Nationalsozialismus. Entstädterungstendenzen zum einen und Übersteigerung des Wertes überschaubarer Kommunen zum anderen, die ein starkes Heimatgefühl und eine enge Zusammenarbeit garantieren sollten, implizierten ein beachtenswert retardierendes Moment innerhalb der Konzeption, die Verwaltung neu zu organisieren und leistungsfähig zu machen.

Insbesondere in ländlichen Gegenden erkannte man aber, daß die traditionelle Gemeindeverwaltung die

---

1) Vgl. KERRL-WEIDEMANN, Zi 2 zu § 13.
Solche Bestrebungen verketzerte man als unorganische Verwaltungsbezirke, die die örtliche Gemeinschaft zerstören würden; v.HAUSEN, S. 304

immer stärker anwachsenden Aufgaben nicht mehr bewältigen konnte, und deshalb viele Gemeinden leistungsunfähig wurden. Trotzdem hielt man allgemein an der bestehenden Lage fest.

Doch auch im Hitlerstaat gab es Kräfte, die entgegen einer teilweise utopisch anmutenden Ideologie, den realen Gegebenheiten den Vorrang einräumten.

So versuchte zum Beispiel KOLLMANN,[1] die historischen und soziologischen Gedankengänge des Nationalsozialismus auf ein vertretbares Maß zu beschränken, wenn er fragte, ob denn wirklich die Gemeindebildungen überall so verlaufen seien, daß sie eine Bestandsgarantie verdienten. Damit lenkte er den Blick auf geschichtliche Zufälligkeiten, die es zu beseitigen galt.

Ebenso warnte man vor einer Überbewertung des soziologischen Elements, der örtlichen Gemeinschaft. Die frühere Anschauungsweise des Heimatgefühls müsse abgebaut werden, da sich dies nur im engen Rahmen des Dorfes entwickeln könne und dies mit dem Heimatbewußtsein der Partei als unvereinbar zu verwerfen sei.[2] Gemeindliche Selbstverwaltung und Heimatgefühl könnten sich unter der Herrschaft des neuen Staates nur in größeren Räumen sinnvoll entfalten. Diese an und für sich realistische Betrachtungsweise machte sich auch SCHATTENFROH zu eigen,[3] als er sich gegen eine romantische, aber leistungsunfähige Dorfselbstverwaltung wandte.

---

1) S. 263 ff

2) Vgl. THEILEN, Reich und Länder 1935, 92 (95); KOLLMANN, S. 265

3) Kommentar, Zi 3 zu § 4

Die Macht des Faktischen veranlaßte dann auch die Ideologen von der totalen Städtefeindlichkeit abzurücken. Man unterteilte nun in Land, Landstadt und Großstadt, und verdammte nur noch die großen Städte als volksverderbende Gefahrenherde, da sie keine Bindung an Heimat und Boden zuließen.[1] Andererseits ordnete man die Kleinstädte der ländlichen Ebene zu, mit dem Bemerken auf eine bestehende Blutsverwandtschaft zwischen ihnen und dem Lande.[2]

Interessant waren in diesem Zusammenhang die Gedanken von FRITSCH, eine G a r t e nstadt durch vernünftige Planungen zu konzepieren.[3]

Zusammenfassend für die erste Phase der nationalsozialistischen Eingemeindungspolitik läßt sich mithin sagen, daß die ursprünglich absolute ideologische Städtefeindlichkeit an den realen Gegebenheiten zu scheitern drohte. Deshalb war man bestrebt, eine ideologische Basis zu finden, die den praktischen Erfordernissen gerechter wurde.

b) Die praktische Eingemeindungspolitik

Ist schon bei der Analyse des ideologischen Fundaments eine sich allmählich steigernde Einbeziehung

---

1) Vgl. BACKHAUS, S. 368

2) Vgl. BACKHAUS, S. 369; auch KAULFUß, Die ns Gemeinde 1934, 11 und 341, der ebenfalls das biologisch-rassische Element bemühte.

3) S. 130 ff; er charakterisierte große Städte als ungesunde Auswüchse der Zivilisation ("Wasserköpfe", "Pestbeulen der Kultur", "Schweineställe der Kultur") und huldigte dem "Zug nach dem Lande".

der Realitäten zu verzeichnen gewesen, läßt sich diese Entwicklung mit einem Blick auf die praktischen Eingemeindungsfälle noch mehr erhärten.

Gleich im Jahre der Machtergreifung finden sich zwei Beispiele, die eine Bestätigung der damaligen nationalsozialistischen Eingemeindungspolitik, Beseitigung von Zwerg- und Riesengemeinden, lieferten. Und zwar waren das einmal die Aufteilung der im Jahre 1929 zusammengelegten Städte M.-Gladbach und Rheydt durch Gesetz vom 24. Juni 1933,[1] zum anderen die oldenburgische Verwaltungsreform als ein Musterbeispiel, Zwerggemeinden zu beseitigen.[2] Bei dieser Neugliederungsmaßnahme wurden die ländlichen oldenburgischen Gemeinden zu größeren Einheiten zusammengelegt.[3]

Jedoch sind in den Jahren 1934 und 1935 etliche Eingemeindungen von Landgemeinden in Städte zu registrieren, die sich im Grunde nicht mit den ideologischen Erfordernissen der Eingemeindungskonzeption vereinbaren ließen.[4]

Sollten sich die früheren Eingemeindungen von denen des Nationalsozialismus schon deshalb unterscheiden, weil jene fast ausschließlich auf parteipolitischen und persönlichen Erwägungen beruht hätten, zeigte sich in der Praxis ein ganz anderes Bild. So berichtet MATZERATH von einigen Fällen,[5] in denen sich

---

1) GS 225. Gladbach hatte im Jahre 1933 eine Einwohnerzahl von 126.631 und Rheydt von 77.261; vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934, 8-10

2) Gesetz, betr. die Vereinfachung und Verbilligung der öffentlichen Verwaltung vom 27. April 1933, Oldenburgisches Gesetzesblatt, S. 171

3) Eine ausführliche Darstellung erfolgt später.

4) Z.B. Gesetz über die Änderung der kommunalen Grenzen der Stadt Lüdenscheid vom 8.4.1935, GS 54

5) S. 335 f

Ortsgewaltige sofort nach der Machtergreifung bemühten, ihr städtisches Territorium zu vergrößern. Als Beispiel führt er die - erfolgreichen - Bemühungen des Oberbürgermeisters von Coburg an, der die Weisung gab, innerhalb von fünf Tagen einen Eingemeindungsbeschluß hinsichtlich dreier Orte zu fassen, was er mit staatspolitischen Gründen motivierte.

Wurde theoretisch darauf hingewiesen, daß für eine Gebietsänderung allein das öffentliche Wohl entscheidend sei, also nicht etwa der Wille der betroffenen Bevölkerung, legte man doch offiziell Wert auf die Anhörung der Wünsche der Beteiligten, um damit die Achtung vor der örtlichen Gemeinschaft zu dokumentieren. Dennoch wurden zahlreiche Gemeinden - häufig gegen ihren Willen - ohne Ortsbesichtigung und ohne jede Besprechung am Ort in andere Gemeinden eingemeindet.[1)]

Es mag besonders überraschen, daß nicht nur kleinere und mittlere Städte, sondern gerade größere ihr Gemeindegebiet auf Kosten benachbarter Kommunen erheblich vergrößern konnten. Als Beispiele seien genannt: Stuttgart erweiterte im Jahre 1933 sein Stadtgebiet durch die Eingemeindung von vier Landgemeinden um 3.283,36 ha;[2)] Braunschweig erhielt im Jahre 1934 sogar einen Flächenzuwachs von 3.709,24 ha;[3)] im Jahre 1935 wurden 17 Gemeinden

---

1) Vgl. MATZERATH, S. 336

2) Die Stadt, die 415.028 Einwohner vor der Eingemeindung besaß, nahm 25.937 neue Bürger auf; vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934, 8-10; Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1935, 29

3) Die im Jahre 1933 156.840 Einwohner zählende Stadt nahm 9.977 Neubürger auf; vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, aaO; Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1936, 71

in die Stadt Lübeck einverleibt;[1] Leipzig sind in den Jahren 1935 und 36 Gebietsflächen zugeschlagen worden;[2] im Jahre 1936 überschritt Kassel die 200.000 Einwohnergrenze aufgrund der Eingemeindung von sechs Gemeinden.[3]

3. Die Zeit von 1937 bis 1945

Wegen der wirtschaftlichen Dynamik Deutschlands und der damit verbundenen Stärkung der großen Städte sah sich die Partei fortwährend in die Lage versetzt, ihre grundsätzliche Städtefeindlichkeit aufzugeben, und sie durch eine der Realität angepaßte Anschauungsweise zu ersetzen. Da der NSDAP die Leistungen der großen Städte im Rahmen der Kriegsvorbereitungen und im Kriege selbst nicht leugnen konnte, war sie gezwungen, die städtischen Eingemeindungsbestrebungen zu dulden.

a) Der anhaltende Wandel der ideologischen Grundhaltung

Abgesehen von den Stimmen, die noch in der Endphase des Nationalsozialismus entgegen allen tatsächlicher Gegebenheiten an einer uneingeschränkten Dorfromantik festhielten, ist in dieser Zeitphase eine

---

1) Die aufgelösten Gemeinden hatten zusammen 4.278 Einwohner, während Lübeck 129.427 Bewohner aufwies; vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934, 8-10; Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1936, 414

2) Leipzig zählte 713.470 Einwohner und erhielt 2.619 neue Bewohner; vgl. Literatur bei 1) und Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1938,3

3) Hiermit erhielt Kassel 22.076 Einwohner und 3.581,81 ha; vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1937, 401 und 1938, 3

noch weiter fortschreitende Abweichung von der ursprünglichen Städtefeindlichkeit aufzuzeigen.

Der weitere Umschwung kündigte sich in Abhandlungen über die Vorzüge ländlichen Lebens an, in denen, gewissermaßen nebenbei, etwas Positives über Klein- und Mittelstädte ausgesagt wurde.[1] Den Vorzug dieses Städtetypes sah HASSINGER[2] in ihrer R i e g e lfunktion, die sie zwischen Großstadt und Land ausüben konnten und somit halfen, die gefährliche Erscheinung der Landflucht zu verhindern.[3]

Nicht in zeitlicher, aber in erkenntnismäßiger Abstufung folgte der nächste Schritt, nämlich die R e s p e k t i e r u n g der Großstädte, wenn man auch gleichzeitig betonte, daß die Großstadt im nationalsozialistischen Staat nicht Ziel und Endzweck sein könne.[4] Zwar war die Anerkennung der großen Städte noch nicht vollkommen, aber immerhin gestand man einigen Großstädten, wie beispielshalber Hamburg oder München, zu, als alte traditionsgebundene Gemeinden ihren Bürgern von je her ein stolzes Zusammengehörigkeitsgefühl vermittelt zu haben.[5] Ganz anders beurteilte man noch die Situation in den rasch aufgebauten Industriestädten, in denen es erst ein echtes Heimatgefühl zu schaffen galt.[6]

---

1) Vgl. HASSINGER, Die ns Gemeinde 1943, 81 (82)

2) AaO

3) Dabei erörterte er das Problem der Landflucht nicht mehr in der gewohnt polemischen Art.

4) Vgl. EBEL, S. 713; auch CLASSEN, S. 9 ff; DELIUS, S. 137, umschrieb diesen Sachverhalt mit den pathetischen Worten:
"Nicht als ein Staat der Großstädte, sondern als ein Bauernstaat wird aber Deutschland ewig leben."

5) Vgl. DELIUS, S. 134

6) Vgl. DELIUS, aaO

Von dieser Erkenntnisstufe fiel es nicht schwer, Stadt und Land von einem ursprünglichen Gegeneinander zu einem Nebeneinander zu führen.[1] So wurden gemeinsame Bemühungen herausgestrichen, einen gerechten Ausgleich zwischen Stadt und Land, den Kraftpolen des nationalen Lebens, mit dem Ziele der Neuordnung des Lebens im großdeutschen Raum zu erwirken. Es sei nicht gerechtfertigt, eine Antipathie gegen die Großstadt zu hegen. Die Großstadt habe im modernen Leben der Völker bestimmte Funktionen politischer, wirtschaftlicher, kultureller, ja selbst völkischer Art zu erfüllen, die weit schwerer wiegen als ihre möglichen Nachteile. Man müsse sich deshalb unbedingt von einer unbegründeten Großstadtfeindlichkeit befreien.[2]

Den letzten Schritt auf dem Wege dieser Wandlung vollzog man im Laufe des Krieges, als sich bewies, welch wichtige Funktionen der großen Stadt zukamen. Die Großstadt empfand man nicht mehr als ein unorganisches Häusermeer, als Steinkoloß, als ein Gebilde, das unfähig ist, eine örtliche Gemeinschaft darstellen zu können,[3] sondern als eine Gemeinschaft, die man Heimat nennen dürfe. Bisher sei das echte Bewußtsein um die Heimat durch die Kulisse einer Dorfromantik oder eines Kleinstadtidylls verwässert worden.[4] In diesem Sinne kritisierte JOBST[5] unverblümt die frühere Proklamierung von

---

1) So rief ZEITLER, S. 242, auf, die städtische Lebensform zu respektieren, dem ländlichen Leben aber in verstärktem Maße zu einem eigenen Stil zu verhelfen.

2) Vgl. BISCHOFF, S. 22 f

3) Vgl. auch STUCKART, Deutsche Verwaltung 1938, 6 (7)

4) Vgl. HEIMAT

5) Die ns Gemeinde 1944, 34

Losungsworten wie "Blut und Boden" oder "Schollenverbundenheit", durch die die Stadt als solche diffamiert worden und der Begriff Verstädterung zu einem häufig mißbrauchten Schlagwort geworden sei.

Stand zu Beginn des Nationalsozialismus eine uneingeschränkte Städtefeindlichkeit als ideologischer Faktor im Vordergrund, konnte man kurz vor dem Zusammenbruch folgende Worte lesen:

> "Die bewundernswerte, unzerstörbare seelische Kraft der Städte und ihres Bürgertums, von der diese Widergeburt zeugt, sie allein schon gibt uns die feste Gewißheit, daß dereinst aus Ruinen neues Leben und .. eine neue deutsche Städteherrlichkeit erblühen wird."[1)]

b) Der Wandel der Eingemeindungspolitik

Ebenso wie die ideologisch bedingte Städtefeindlichkeit einem tiefgreifenden Wandel unterlegen war, veränderte sich - jedenfalls in den theoretischen Grundlagen - auch die nationalsozialistische Eingemeindungspolitik in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre erheblich.

aa) Das Postulat der Raumplanung

Um zu einer sinnvollen Eingemeindungspolitik zu gelangen, die vor allem die notwendigen Städtevergrößerungen rechtfertigte,[2)] andererseits sich aber von den Weimarer Eingemeindungstendenzen deutlich zu unterscheiden hatte, bemühte man insbesondere die Bodenpolitik und die R a u m p l a n u n g

---

1) JOBST, Die ns Gemeinde 1944, 34 (36); vgl. auch NIELAND, S. 18 f

2) Vgl. für alle LINDRATH, S. 255

als allgemeine Richtpunkte.

Die Neugestaltung der Gemeindeterritorien hatte sich allein an den Erfordernissen der Lebensgesetze und Lebensgrundlagen des Volkes und Staates, nämlich der Raumplanung zu orientieren.[1] Elemente der Raumplanung auf örtlicher Ebene waren unter anderen das Wohnsiedlungsgesetz, die Wirtschafts- und Bebauungspläne. Falls trotz dieser planerischen Maßnahmen das Gemeindegebiet zu eng wurde, griff man auf die Grundsätze der überörtlichen Raumplanung zurück. Eine Eingemeindung durfte danach nur dann stattfinden, wenn der "unbestreitbare Beweis der absoluten Notwendigkeit des größeren Raumbedarfs" erbracht worden war.[2] Dann allerdings forderte man von den kleineren Lebensgemeinschaften das Opfer ihrer Selbständigkeit.

In einem grundlegenden Aufsatz zum Eingemeindungsproblem griff SCHATTENFROH[3] diese Gedanken auf und stellte sie in einen systematischen Zusammenhang mit den Erfordernissen des § 4 DGO. Danach sollte das Gemeindegebiet die natürlichen Grenzen der Siedlungsgemeinschaft umfassen, aber auch die Verwaltungsaufgaben erfüllen können. Dieser Grundsatz der Ausgestaltung der örtlichen Gemeinschaft könne nicht nur auf ländliche Gebiete, sondern auch auf Städte angewandt werden. Aus dieser Grundhaltung heraus leitete er ab,[4] daß auch im Vorgelände der Städte den aus dem nachbarschaftlichen Zusammenwohnen entstandenen Gemeinden ihr Eigenleben grundsätzlich so lange gewahrt werden solle, als

---

1) Vgl. EBEL, S. 711
2) So EBEL, S. 712; CLASSEN, S. 10
3) Die Großstadt
4) S. 69

sie selbst imstande seien, der Aufgabenlage dieses Raumes zu genügen. Nicht die Wahrung der Individualität der Gemeinde an sich könne Sinn des § 4 DGO sein, vielmehr könne die Aufgabenlage des Raumes vom Standpunkt der Gesamtwohlfahrt erheblich über die Belange der Einzelgemeinde hinausreichen. Die Pflege des organischen Gemeinschaftslebens sei dabei auch deshalb von hohem Wert, da sie jede unnötige Verstädterung vermeiden solle.[1)]

Auf diesen Grundsätzen aufbauend wollte man das Stadt-Umland-Problem lösen. In solchen Ballungszonen durfte nur eingemeindet werden, wenn Industrie- und Arbeiterwohngemeinden auseinanderfielen, wenn sich Villenorte einer Stadt gebildet hätten, wenn die Entwicklung der Stadt bereits das Randgebiet ergriffen habe oder kurz davor stehe und wenn es sich um einen notwendigen Raumbedarf der Stadt handele.[2)]

Während man die Lösung des Stadt-Umland-Problems regelmäßig in der Eingemeindung der umliegenden kleineren Gemeinden erblickte, beurteilte vor allem JESERICH diese Möglichkeit skeptisch und schlug stattdessen vor,[3)] um eine Großstadt einen K r a n z leistungsfähiger mittlerer und kleinerer Kommunen zu legen. Allerdings übersah er dabei nicht die problematische Ausgestaltung eines Finanzausgleichs zwischen den Trabantenstädten und der Zentralgemeinde.

---

1) Nach LINDRATH, S. 254, war dafür eine Neugestaltung der Groß- und Mittelstädte im Rahmen eines Großraumplans Voraussetzung.

2) Vgl. SCHATTENFROH, Die Großstadt, S. 72; EBEL, S. 713; MARKULL, Durchführung, S. 125 f; ZEITLER-BITTER-v.DERSCHAU, Zi 2 zu § 13

3) Der Gemeindetag 1938, 321 (323)

bb) Die Hebung der ländlichen Selbstverwaltungskraft

Aus ideologischen Gründen gehörten, wie schon bekannt, dem Lande die Sympathien des nationalsozialistischen Staates. Hier versuchte er, die Leistungsfähigkeit der kleinen Gemeinden durch die deutsche Selbstverwaltung zu stärken, indem er vor allen Dingen eine Anhebung der ehrenamtlichen Tätigkeit erzwingen wollte.[1)]

Die Deutsche Gemeindeordnung legte für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern als Regelfall die ehrenamtliche Verwaltung fest. In den meisten Landgemeinden fenlten hingegen die personellen Voraussetzungen, ein Umstand, der aufgrund der ideologischen Verklärung im Sinne einer Dorfromantik keine ernsthafte Beachtung fand. Dies änderte sich erst, als die anwachsenden gemeindlichen Aufgaben diesen Zustand bei Kriegsausbruch unerträglich werden ließen.

Durch den Erlaß über die "Maßnahmen zur Hebung der Verwaltungskraft kreisangehöriger Gemeinden" vom 6. Januar 1939 wollte man den Mißstand gezielt bereinigen.[2)] Der Erlaß empfahl kein bestimmtes Modell, z.B. Großgemeinden zu bilden, für die erstrebte Gebietsänderung. Die Ziele waren die Beseitigung der kleinen Gemeinden und die Vereinigung von leistungsschwachen mit leistungsstarken Gemeinden. Damit bezweckte man eine Anhebung der ehrenamtlichen Tätigkeit, als deren Wert der unmittelbare Kontakt des Volksgenossen mit der Verwaltung hervorgehoben wurde. Die Aufhebung von rund 15.000 Gemeinden soll-

---

1) Vgl. MATZERATH, S. 339

2) RdErl d MdI, RMBl. i.V., S. 33 ff

te der Erfolg sein;[1] die Verwirklichung dieses Vorhabens wurde jedoch bald kriegsbedingt eingestellt.[2] Den Runderlaß mußte man im Zusammenhang mit den verwaltungsorganisatorischen Maßnahmen für den gesamten Verwaltungsaufbau sehen. Für die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde als Selbstverwaltungsträger gab es eine Mindestgrenze für die Aufgabenerfüllung, und falls diese unterschritten wurde, zerfiel die Einheit der Aufgabenerfüllung des Staates.[3] Für schwache Kommunen, die keine Grundlage für die Selbstverwaltung bieten konnten, entfiel die Existenzberechtigung.[4] Grundsätzlich sollte jede Gemeinde unter 200 Einwohner aufgelöst werden.

cc) Die Gliederung in organische Führungsräume

Die Großraumplanung beherrschte die letzte Entwicklungsphase der Eingemeindungspolitik. Gemeindliche Gebietsänderungen nahm man in den letzten Jahren nur auf dem Hintergrund von Großraumkonzeptionen in Angriff; den Großraum als o r g a n i s c h e n F ü h r u n g s r a u m fixierte man, insbesondere vom Blickpunkt der Verwaltungsrationalisierung, wenngleich bei diesen Konzeptionen - das ergibt sich schon aus dem Begriff des organischen Führungsraums - die Selbstverwaltung als Voraussetzung eines Gedeihens der örtlichen Lebens- und Schick-

---

1) Vgl. SCHATTENFROH, RVerwBl. 1939, 529 (530)

2) Vgl. MATZERATH, S. 347

3) Vgl. FRICK, Der Gemeindetag 1937, 214 (215)

4) Diese Realität erkannte man an, warnte aber ausdrücklich vor einer Gebietsreform, die allein von der verwaltungstechnischen Seite ausgehe; vgl. ZEITLER, S. 241; BICKEL, Die Landgemeinde 1939, 33 (34); NORDBECK, S. 41

salsgemeinschaft dominieren sollte.[1] Die Verwaltungseinheit von Staats- und Selbstverwaltung aufgrund der organischen Führungsräume manifestierte das vollendete Bild von dem Leitziel der Einheit der Verwaltung.[2]

Die Rationalisierung der gemeindlichen Verwaltung bedeutete für viele eine unabdingbare Notwendigkeit, und dennoch glaubten einige, auf die Eingemeindung als Rationalisierungsinstrument verzichten zu können.[3] Vielmehr war für diese das Dorf als naturgewachsene Siedlungsgemeinschaft eine unveränderliche Größe. Zur Stärkung der ehrenamtlichen Selbstverwaltung sollten andere Wege eingeschlagen werden.[4]

Große Einwirkung auf die Eingemeindungspraxis hatten die Raumplanungen jedoch nicht mehr; allerdings sind diese Konzeptionen als teilweise Grundlagen der heutigen Reformen zu betrachten.[5]

c) Die praktische Eingemeindungspolitik

Ganz bewußt wollte man nicht an die als zu großzügig empfundene Eingemeindungspraxis der Weimarer Zeit anknüpfen und vor allem einer Verstädterung der Vororte in Ballungszentren durch Wahrung des industriellen Charakters entgegentreten.[6] Dennoch kam

---

1) Vgl. BECKER, RVerwBl. 1942, 124; FRIEDL, S. 550, 552; RESCHKE, S. 64

2) Vgl. BECKER, aaO, 142

3) Vgl. GEIßLER, S. 70 f

4) Vgl. WÜHL, Die ns Gemeinde 1942, 80 ff und 132 ff; OSTWALDT, S. 84

5) Vgl. MATZERATH, S. 350

6) Vgl. STEIMLE, RVerwBl. 1938, 262 (263)

es aber in der Praxis aufgrund des wirtschaftlichen Aufstiegs zu einer Eingemeindungswelle in den Jahren 1937 bis 1939. Der Ehrgeiz örtlicher Parteigewaltiger, die wirtschaftliche Expansion sowie die städtische Planung waren Gründe einer eigennützigen Städtevergrößerung. So wurden etliche Städte zur Großstadt.[1)]

Dem persönlichen Willen Hitlers sind die großzügigen Gebietserweiterungen der Reichshauptstadt Berlin, der Welthafenstadt Hamburg, der "Hauptstadt der Bewegung" München und der "Stadt der Reichsparteitage" Nürnberg zuzuschreiben.[2)]

---

1) Unter anderen zählt MATZERATH, S. 336, die Städte Bonn, Darmstadt und Potsdam auf.

2) Berlin steigerte seine Einwohnerzahl von 1933 bis 1939 von 4.242.501 auf 4.338.756; vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934, 8-10 und 1941/42, 17-20. (Diese Quellenangabe für die Einwohnerzahlen gilt für die folgenden ebenso, es sei denn, es werden andere Angaben gemacht.)

In das Stadtgebiet von Hamburg wurden durch Gesetz über Groß-Hamburg und andere Gebietsbereinigungen vom 26. Januar 1937, RGBl. 91, die Städte Altona (241.970 Einwohner), Harburg-Wilhelmsburg (112.593 Einwohner) und Wandsbeck (46.255 Einwohner) sowie die stattliche Anzahl von 28 Landgemeinden einbezogen. Die eingemeindeten Orte hatten zusammen eine Einwohnerzahl von 515.799 Einwohnern (Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1939, 313). Hamburg steigerte seine Bevölkerungszahl damit von 1933 bis 1939 von 1.129.307 auf 1.711.877 Einwohner. Begründet wurde diese Maßnahme offiziell, um dem neuen Gemeinwesen für die nächste Zukunft das erforderliche Siedlungs- und Entwicklungsgelände sicherzustellen. (STUCKART, Deutsche Verwaltung 1937, 40 (41); FRICK, RVerwBl. 1939, 41)

München erhielt 1937 eine neue Fläche von 657,29 ha mit 426 Einwohnern (Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1938, 3), im Jahre 1938 wurde gleich zweimal eingemeindet: einmal drei Gemeinden mit 30.196 Einwohnern und weiter fünf Gemeinden mit 23.145 Bewohnern (Statistisches Jahrbuch

Um das Ausmaß der Eingemeindungen zu veranschaulichen, seien einige Zahlen genannt. Die Anzahl der Städte über 50.000 erhöhte sich in der Zeit von 1933 bis 1939 von 99 auf 110, wobei die Städtegruppe mit 100 - 200.000 Einwohnern um sechs auf 31 stieg. Im selben Zeitraum nahm die Zahl der Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern von 47.362 auf 44.768 ab.[1] Zur weiteren Verdeutlichung soll folgende Tabelle dienen:[2]

Gemeinden mit .. Einwohnern	Zahl der Gemeinden 1933	1939
weniger als 2.000	47.362	44.768
2.000 - 10.000	2.972	3.145
10.000 - 20.000	284	312
20.000 - 50.000	164	181
50.000 - 100.000	47	52
100.000 - und mehr	52	58

Wie dringend eine gemeindliche Gebietsreform auf dem ländlichen Gebiet gewesen ist, veranschaulicht

---

Deutscher Gemeinden 1939, 313). Damit erhöhte München seine Einwohnerzahl von 735.388 im Jahre 1933 auf 829.318 im Jahre 1939.

Nürnberg konnte seine Gebietsfläche im Jahre 1937 um 251,6 ha vergrößern. 1938 erhielt die Stadt durch Eingemeindung 2.365 neue Einwohner. Allein dem Widerspruch Hitlers ist es zu verdanken, daß die Städte Nürnberg (410.438 Einwohner 1933 und 423.383 Einwohner 1939) und Fürth (77.135 Einwohner 1933 und 82.315 Einwohner 1939) auf Betreiben des Oberbürgermeisters von Nürnberg Ende 1939 nicht zusammengelegt wurden. (Vgl. dazu MATZERATH, S. 337 f)

1) Alle Zahlenangaben beziehen sich auf das sog. Altreich ohne Saarland; vgl. MATZERATH, S. 338 f

2) Die Tabelle ist von MATZERATH, S. 339 übernommen; die Angaben beziehen sich wieder auf das sog. Altreich ohne das Saargebiet.

die folgende Übersicht, die die Verhältnisse für das Jahr 1933 aufzeigt:[1)]

Gemeinden mit .. Einwohnern	Zahl der Gemeinden
unter 500	32.322
100 - 500	28.435
unter 100	3.887
unter 50	650

Demgegenüber existierten 1939 im Altreich mit Saarland 30.179 Gemeinden unter 500 Einwohner und 3.378 Kommunen unter 100 Einwohner.[2)]

II. Die Eingemeindungspolitik im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht

1. Das Problem der ländlichen Großgemeinde

Eine auch heute noch aktuelle Form, leistungsunfähige Kleingemeinden abzuschaffen, bildete die Errichtung von ländlichen Großgemeinden. Als Musterbeispiel gilt die Verwaltungsreform von Oldenburg.

a) Die oldenburgische Großgemeinde

Die Reform der oldenburgischen Großgemeinden im Jahre 1933 wurde damals lebhaft diskutiert, bis die NSDAP eine öffentliche Erörterung dieses Themas verbot.[3)]

---

1) Die Angaben beziehen sich auf das Altreich ohne das Saarland; vgl. THEILEN, Deutsche Reichsgemeinde, S. 3; NORDBECK, S. 41

2) Vgl. MATZERATH, S. 344

3) Vgl. MATZERATH, aaO

Die Zahl der Gemeinden, die sich aus größeren Kirchspielgemeinden entwickelten, verringerte sich durch die Reform von 117 auf 59, von denen 16 in ihrem Flächenbestand unberührt blieben.[1] Von den ursprünglich 117 Gemeinden waren 112 Landgemeinden. Ohne die größeren Städte[2] zu berücksichtigen, lag die Durchschnittseinwohnerzahl bei etwa 2.770. In Oldenburg lebten nur 12,7 % der Bevölkerung in Gemeinden unter 2.000 Einwohnern.[3]

Durch diese Bemühungen intendierte man, einen Lastenausgleich schon innerhalb der Gemeinden zu erhalten, und zwar durch das Vorhandensein von starken und schwachen Teilen.[4] Dieses Ziel erreichte man, da die Verwaltungskraft der Kommunen stieg, und teilweise bewertete man die Reform sogar als optimal, als sich nämlich Verwaltungsleistung und Gemeinschaftsgefühl steigerten.[5]

Vielfach bemerkte man jedoch kritisch,[6] der verwaltungstechnische Erfolg gehe auf Kosten der ländlichen Gemeinschaftsform. Die bürgerliche Mitarbeit sei deshalb in Form der ehrenamtlichen Aufgabenwahr-

---

1) Vgl. KOCH, S. 13

2) Oldenburg mit 66.951, Rüstringen mit 48.562 und Delmenhorst mit 31.284 Einwohnern (1933); vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934, 8-10

3) Die Durchschnittsflächengröße der oldenburgischen Gemeinden lag vor der Reform bei 46 qkm. Nach der Neugliederung betrug die durchschnittliche Einwohnerzahl 5.700 und die durchschnittliche Flächengröße 93 qkm, wobei auch hier die größeren Städte nicht einbezogen sind. Zu den Zahlenangaben vgl. THEILEN, Deutsche Reichsgemeinde, S. 3

4) Vgl. MATZERATH, S. 344

5) Vgl. RATHERT, S. 5 f

6) Vgl. GEIßLER, S. 70 f; KOCH, S. 16

nehmung des Bezirksvorstehers zu gering, da der Zeitaufwand dieses Geschäfts oftmals nur eine Stunde betrage.[1] Die Zweifel bezogen sich folglich auf die Erhaltung der lebendigen Mitarbeit der Bürger als Ausgestaltung der Selbstverwaltung und auf die Wahrung der innerlich verbundenen Siedlungsgemeinschaft.[2]

b) Die Großgemeinde als örtliche Gemeinschaft

Die allgemeine Diskussion um die oldenburgische Verwaltungsreform warf die grundsätzliche Frage auf, wie die örtliche Gemeinschaft zu gestalten sei, als Dorf oder als Reichsgemeinde im Sinne einer Großgemeinde. Ob man dies oder jenes als erstrebenswertes Ziel verwirklichen sollte, hing davon ab, welchem Maxim - der örtlichen Gemeinschaft als Integrationsfaktor oder der Verwaltungseffektivität - Priorität einzuräumen war. Die unterschiedlichen Einstellungen, die schließlich zur Alternative Reichsgemeinde oder Dorf führten, ließen sich auf die Erfassung des Wesens der örtlichen Gemeinschaft zurückführen.

Zumeist glaubte man gemäß der ideologischen Grundhaltung, daß lediglich in der kleinen Einheit Dorf, als etwas historisch Gewachsenen, die ehrenamtliche Selbstverwaltung, die lebendige Verbundenheit der Einwohner untereinander einen hohen Intensionsgrad erreichen könnte.[3] Sehr schnell entstand aus dieser Betrachtungsweise das Idyll des weltabge-

---

1) So KOCH, S. 16

2) Vgl. SCHATTENFROH, RVerwBl. 1939, 529 (531)

3) Vgl. v.HAUSEN, S. 304; WÜHL, Die ns Gemeinde 1942, 80 (81). Noch im Jahre 1943 vertrat HASSINGER, Die ns Gemeinde 1943, 65 (66), reinste Thesen der Dorfverherrlichung.

schiedenen Bauerndörfchens, das die modernen Verwaltungsaufgaben auch auf dem Lande ignorierte. Statt eines Verwaltungsrationalismus blieb es bei einer Verwaltungsromantik, die dem Ehrenamt eine Stellung ohne jeden realen Bezug zu den tatsächlichen Anforderungen zukommen ließ. Es kann daher nicht verwundern, wenn diese Betrachtungsweise zu der Schlußfolgerung führte, daß die Bildung von Großgemeinden zum Grabe der Selbstverwaltung werden müsse.

Demgegenüber plädierten die Befürworter der Großgemeinde für eine realistischere Einstellung, die der kommunalwirtschaftlichen Seite größeren Wert beimesse. Zwar bestritten sie nicht die soziologischen Grundlagen der Kommune, glaubten jedoch, daß die Integritätsfunktion nicht ausschließlich von der Größe der Gemeinde abhängig sei.[1] Entscheidende Grundlage für ein Funktionieren der Selbstverwaltung - auch für die kommunalpolitische Betätigung der Einwohner - könne nicht die Tatsache des mehr oder weniger nahen Zusammenwohnens sein.[2] Im übrigen begrüßte man es in diesen Kreisen, daß nach Zusammenschluß von mehreren Gemeinden weniger Ehrenamtliche benötigt wurden. Auf diese Weise sollte der Führergrundsatz auf gemeindlicher Ebene einen höheren Verwirklichungsgrad erreichen.[3]

Immerhin setzte sich allmählich doch allgemein die Auffassung durch, daß ländliche Kleingemeinden untaugliche Selbstverwaltungskörper seien, deren Gebiet notwendigerweise neu zu gliedern sei. Zum Teil

---

1) Vgl. THEILEN, Deutsche Reichsgemeinde, S. 22; KOLLMANN, S. 266, 268

2) Vgl. THEILEN, Reich und Länder 1935, 92 (95)

3) Als Grund gab man eine bessere Auslesemöglichkeit an. Vgl. dazu KOLLMANN, S. 271 f

wurde sogar, ohne die soziologischen Grenzen zu überschreiten, der Übergang der Gemeinde von einer Siedlungs- zu einer Verwaltungsgemeinschaft[1] bejaht. Vielfach glaubte man jedoch bei der Zusammenlegung ländlicher Zwerggemeinden zu einer Großgemeinde kein genügend gesichertes soziologisches Fundament verwirklichen zu können,[2] da bei diesem Gemeindetyp die Gefahr bestehe, zugunsten eines idealen Raumschemas lebensfähiges gemeindliches Eigenleben zu vernichten.[3]

Obwohl die Großgemeinde teilweise auch für den Aufbau des Nationalsozialismus eine positive Bewertung fand - eben als Gestaltungsmöglichkeit eines Großraums mit dem Vorzug absoluter Klarheit[4] - sprach sich die Mehrheit dennoch gegen den Großgemeindetyp aus.[5] In diesem Votum zeigte sich die eindeutige Überbetonung des Integrationswerts der örtlichen Verwaltung zuungunsten der verwaltungstechnischen Seite, und dies ließ die Großgemeinde gemeinhin suspekt erscheinen. Insofern beurteilte MARKULL die Situation richtig,[6] wenn seiner Ansicht nach die Übertragung der Großgemeinden nach oldenburgischen Muster auf das Reich kaum zu erwarten sei.

---

1) Vgl. SCHATTENFROH, RVerwBl. 1939, 529 (533)

2) Daran hielt man fest; vgl. KÖTTGEN, Reich und Länder 1934, 237 (242); SCHATTENFROH, Kommentar, Zi 3 zu § 4

3) Vgl. RESCHKE, S. 64; BICKEL, Die Landgemeinde 1939, 33 (34); NORDBECK, S. 41

4) E i n fähiger Bürgermeister leite e i n e Gemeinde; vgl. FRIEDL, S. 551; auch KOLLMANN, S. 267

5) Vgl. BECKER, RVerwBl. 1942, 124 (127); GEIßLER, S. 70; WUHL, Die ns Gemeinde 1942, 80 (81); v.HAUSEN, S. 304; STUCKART, Deutsche Verwaltung 1938, 6 (8)

6) Durchführung, S. 124 f

Von den Befürwortern der Großgemeinde konnte man allerdings keine Vorschläge zur innergemeindlichen Strukturierung erwarten. Die Institute des Ortschaftsrechts hätten nämlich den klaren Aufbau der Gemeinden zerstört. Diese Überschaubarkeit wurde aber gerade im Hinblick auf das Prinzip von der Einheit der Verwaltung und einer effektiven Ausnutzung des Führergrundsatzes angestrebt.[1] Vielleicht hielt man eine innergemeindliche Gliederung auch deshalb für unnötig, da der "neue Volkstumsbegriff an sich schon überall eine Dezentralisation", um mit DELIUS Worten zu sprechen,[2] "die als ein Wesensmerkmal des Nationalismus bezeichnet werden kann", zum Inhalt hatte. Der Begriff der Dezentralisation wurde dabei als die Einheit der Verwaltung im Führerstaat unter gleichzeitiger Abgabe von Zuständigkeiten nach unten und einer vorhandenen Gemeindefreiheit erläutert.[3]

2. Die Bewährung des Begriffs des öffentlichen Wohls

Während in der Weimarer Zeit in der Regel um eine sachgerechte Auslegung und Anwendung des Begriffs des öffentlichen Wohls gerungen wurde, stand dieses Streben im Nationalsozialismus ganz im Schatten der ideologischen Erfassung aller Lebens- und

---

1) Im Rahmen der Neugliederung der Stadt Hamburg hatte man der Kommune trotzdem eine innere Verwaltungsgliederung zugebilligt. Von der Möglichkeit, die man auch für überflüssig erachtete, ist aber kein Gebrauch gemacht worden; vgl. STUCKART, Deutsche Verwaltung 1938, 6 (7)

2) S. 135

3) Vgl. aber DELIUS, aaO, der glaubte, im Hitlerreich könnten Bezirksverwaltungen in Großstädten nicht zur Eigenbrödelei führen, da der Führergrundsatz für eine einheitliche Leitung garantiere.

Rechtsbereiche. Das allgemeine Interesse, also das Staatswohl, war gänzlich darauf angelegt, ideologische Ziele zu realisieren.

Wenngleich der unbestimmte Rechtsbegriff des öffentlichen Wohls durch die allgemeinen Richtlinien des § 4 DGO ein gewisses Ausrichtungsmoment erfahren hatte, war der praktische Erfolg nur bedingt. Nach dem Wortlaut des Paragraphen sollten örtliche Verbundenheit der Einwohner und gemeindliche Leistungsfähigkeit als gleichwertige Maxime fungieren. Doch die nationalsozialistische Weltanschauung ließ keinen Zweifel an der vorrangigen Behandlung des mehr irrationalen Elements der örtlichen Gemeinschaft aufkommen. Die Klausel des öffentlichen Wohls wurde im Grunde immer unter der prinzipiellen Betonung der weltanschaulich bedingten Landverherrlichung, sowie auf deren Kehrseite der Städtefeindlichkeit, angewandt. Dieses Postulat war freilich in der Praxis nicht zu verwirklichen. Hier lag auch der neuralgische Punkt der Anwendung des öffentlichen Wohls. Die Unvereinbarkeit des ideologischen Standpunkts mit den tatsächlichen Gegebenheiten zwang die Partei, gewisse Konzessionen zu machen.

Als man im Laufe der Zeit die Utopie der These absoluter Landfreundlichkeit begriff, versuchte man, um die grundsätzlichen Richtlinien der ideologischen Auslegung des öffentlichen Wohls nicht offiziell preisgeben zu müssen, eine gemeindliche Gebietsreform unter den Grundsätzen der Bodenpolitik durchzusetzen. Die einzelnen Gründe des öffentlichen Wohls sollten folglich unter Einbeziehung einer planerischen Bodenpolitik gefunden und gegeneinander abgewogen werden.[1] Da die fundamentalen Über-

---

1) Vgl. STEIMLE, Kommunale Bodenpolitik, S. 563

legungen bodenpolitischer Art aber ebenfalls an der irrationalen nationalsozialistischen Grundhaltung orientiert sein mußten, änderte sich für die globale Auslegungstendenz des öffentlichen Wohls im Grunde gar nichts.

Zu diesen Interpretationsmöglichkeiten ideologischer Art kam hinzu, daß die abstrakte Klausel des öffentlichen Wohls die Chance bot, sachfremde Motive bei gemeindlichen Neugliederungsmaßnahmen mit weltanschaulichen Schlagworten zu verschleiern. Dieser Sachverhalt las sich in der damaligen Zeit zum Beispiel so:

> "Die einheitliche, von örtlichen und parteipolitischen Bindungen freie Staatsführung im Dritten Reich weiß aber auch, wie die Praxis zeigt, in schwierigen Fällen den Interessenausgleich herbeizuführen."[1)]

Insofern ist festzuhalten, daß der unbestimmte Rechtsbegriff des öffentlichen Wohls im totalitären Staat auf keinen Fall die Gewähr einer sachdienlichen objektiven Auslegung sowie Anwendung brachte. Vielmehr wurden die gemeindlichen Gebietsänderungen zu Maßnahmen, die sich jeder Kontrolle entzogen, und es zeigte sich, daß die Klausel des öffentlichen Wohls in höchstem Maße geeignet war, die Neugliederungen ohne große Mühe im Bereich der weltanschaulichen Ziele, die damals die Staatsziele und damit gleichzeitig das Allgemeinwohl darstellten, zu interpretieren.

---

1) So DELIUS, S. 136, der in diesem Zusammenhang die Weimarer Praxis rügte, die den Interessenkonflikt nach parteipolitischen Machtgesichtspunkten entschieden habe.

3. Würdigung der Eingemeindungspolitik

Eine umfassende Würdigung der nationalsozialistischen Eingemeindungspolitik kann nur dann gelingen, wenn die theoretisch erarbeiteten Grundsätze in ihrer praktischen Anwendung beurteilt werden können. Dabei ist es von großem Nutzen auf zeitgenössische Kritiken zurückzugreifen. Eine freie Kritik an der Eingemeindungspolitik konnte sich aber im totalitären Dritten Reich nicht entfalten. Die Allergie öffentlicher Stellen gegen jede Kritik begründete eine Gängelung der gesamten Presse durch das Reichspropagandaministerium.[1)]

Die allgemeine Forderung des § 4 DGO, die örtliche Verbundenheit der Einwohner bei Erlangung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu erhalten, blieb Basis der ständigen Auseinandersetzung um die nationalsozialistische Eingemeindungspolitik. Die beiden Momente des § 4 DGO können gedanklich mit dem Begriffspaar des Integrationswerts sowie der Effektivität der Verwaltung gleichgesetzt werden, und wie schon gesehen, kam dabei der erstgenannten Komponente Priorität zu. Die örtliche Gemeinschaft, als integrierenden Faktor, benötigte man, um die Grundlage für ein lebendiges Gedeihen der ehrenamtlichen Selbstverwaltung zu erhalten. Durch die Auslegung des Begriffs der örtlichen Gemeinschaft integrierte man die deutsche Selbstverwaltung als einen festen Bestandteil der nationalsozialistisch-ideologisch

---

1) Eine eigenständige Pressepolitik der Gemeinden wurde am 26.11.1935 unterbunden und die eigene Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden außerdem dadurch beschnitten, daß man ihnen die Einstellung der eigenen Amtsblätter nahelegte. Vgl. dazu MATZERATH, S. 307

fundierten Eingemeindungskonzeptionen.

Da die Eingemeindungspolitik nur auf dem Boden der ideologischen Städtefeindlichkeit zu reflektieren ist, gebührt sämtlichen anderen Motivationen, die eine Gebietsänderung hätten sinnvoll erscheinen lassen, nur ein untergeordneter Stellenwert.

Zum Leidwesen der Ideologen der NSDAP sah man sich jedoch aufgrund der wirtschaftlichen und industriellen Entwicklung, der Rationalisierung sämtlicher Lebensbereiche, zu einer mehr den verwaltungstechnischen Aspekt berücksichtigenden Eingemeindungspolitik gezwungen. Die Verherrlichung des ländlichen Lebens sowie des Bauerntums in einer Blut- und Bodenromantik, die in eine Dorfromantik ausartete, scheiterte in der Praxis an den aufstrebenden Städten, die für die Zukunft Deutschlands lebensnotwendig geworden waren. Obwohl die Partei die immer häufiger werdenden Eingemeindungen ländlicher Gebiete in große Städte mit Wirtschaftspolitik, Städteplanung, Bodenpolitik und vor allem der Raumplanung zu rechtfertigen versuchte, verzichtete sie dennoch nie völlig auf die Propagierung des ländlichen Lebensstils.

Die Eingemeindungswelle der Jahre 1937 bis 1939 basierte im Grunde genommen auf ähnlichen Erwägungen, wie sie für die ersten Jahre der Weimarer Republik ausschlaggebend gewesen waren. Das Streben nach neuem Siedlungsgelände, nach Raum für Industrieansiedlungen, auch - im gewissen Maße - parteipolitische Gründe sowie egoistisches Prestigedenken einzelner Großstädte,[1] sind nämlich zu den Faktoren

---

1) "Aber es hat auch zu allen Zeiten einen Raumimperialismus einzelner Großstädte gegeben." So ZEITLER, S. 242, der die zahllosen Eingemeindungen mit dem Bemerken kritisierte, hier stimmten Theorie und Praxis nicht ganz überein.

zu zählen, die die Eingemeindungen mitbestimmt haben. Der Unterschied lag nur in der Betrachtungsweise. Während man auch schon zu Beginn der Weimarer Zeit die Eingemeindungsgründe unter dem rationalen Gesichtspunkt der Verwaltungseffektivität meist als wirtschaftlich notwendig deklarierte, berief man sich im Dritten Reich grundsätzlich auf den Integrationseffekt der örtlichen Gemeinschaft als organisch gewachsenen Einheit, in den letzten Jahren allerdings in Verbindung mit überörtlichen Richtlinien der Raumplanung.

Trotz der anfänglichen offiziellen Politik der Entstädterung war man insgeheim darüber einig, daß es ein natürlicher Prozeß und nur eine Frage der Zeit sein würde, wann die ländlichen Gemeinden sich dem städtischen Einfluß nicht mehr ernsthaft entziehen konnten. Wenngleich es auch zaghafte Ansätze gab, Trabantenstädte zu konzipieren, löste man das Stadt-Umland-Problem in der gleichen Weise wie zur Weimarer Epoche, nämlich durch Einverleibung der umliegenden Gemeinden in den zentralen Ort.[1)]

Die gemeindliche Gebietsreform im Hitlerreich war, so ist abschließend zusammenzufassen, eindeutig an den Grundsätzen der nationalsozialistischen Weltanschauung orientiert. So kamen als Leitgedanken der Eingemeindungspolitik auch nicht rationale Gesichtspunkte zum Tragen, vielmehr bildeten irrationale Erwägungen das Fundament der Neugliederungsmaßnahmen. Sicherlich versuchte auch der Nationalsozialismus, seine Verwaltungen zu rationalisieren, im Vordergrund stand aber immer der Integrationswert der örtlichen Verwaltung, hauptsächlich in seiner Funk-

1) Vgl. ROTHE, Das Recht, S. 140; GALETTE, S. 114; WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 180 (2. Auflage); KLUBER, Alles fließt, S. 189

tion als Gemeinschaftsbewußtseinsfaktor. Die deutsche Selbstverwaltung genoß in ihrer ehrenamtlichen Ausgestaltung wegen ihrer integrierenden Kraft in den ländlichen Gebieten einen relativ hohen Einschätzungswert. Dies resultierte aus der Tatsache, daß man in der örtlichen Gemeinschaft des Landes den idealen Typ einer nachbarlichen Gemeinschaft sah. Da hingegen die unzähligen kleinen ländlichen Gemeinden zumeist leistungsunfähig waren, kam man nicht umhin, ihnen seitens der Partei in diesem Fall die Existenzberechtigung abzusprechen, und billigte so auch das Element der Verwaltungsrationalisierung. Als Instrument der Einheit der Verwaltung benutzte man die deutsche Selbstverwaltung, um einen funktionsfähigen Verwaltungsapparat gerade auf dem Lande zu erhalten.

Vierter Teil

Das Eingemeindungsrecht und die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen im Überblick

In diesem Teil sollen die gemeindlichen Neugliederungen in Nordrhein-Westfalen unter denselben Aspekten wie bisher analysiert werden. Dabei genügt es, sich auf die Auswertung einiger die heutige Situation charakterisierende Darstellungen zu beschränken. Dies gilt um so mehr, als eine umfassende Berücksichtigung des Materials zum aktuellen Thema der Gebietsreform den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, und zudem die Einengung auf typische Erscheinungen der Aufgabenstellung der Abhandlung nicht zuwiderläuft.

A. Das Eingemeindungsrecht im Überblick

I. Das Eingemeindungsrecht in Nordrhein-Westfalen

Gewarnt durch die Erfahrungen der Vergangenheit verabschiedete der nordrhein-westfälische Gesetzgeber strengere Gebietsänderungsvorschriften - §§ 5, 12-17 nw GO -,[1] als sie die Deutschen Gemeindeordnung kannte. Neben den obligatorischen Vorschriften über Zuständigkeiten, Auseinandersetzungsverfahren sowie Gebietsänderungsverträgen sind folgende Erfordernisse zu beachten.

Insbesondere das Vorliegen "dringender Gründe des übergemeindlichen öffentlichen Interesses" war Voraussetzung jeder gemeindlichen Gebietsänderung; zudem mußte der Wille der betroffenen Bevölkerung

---

1) GO für das Land NW v. 28.10.1952, GS NW 167

entweder durch einen Ratsbeschluß oder durch direkte Abstimmung der wahlberechtigten Bevölkerung festgestellt werden.[1] Grundsätzlich war eine Eingemeindung nur durch Gesetz auszusprechen; lediglich in Fällen von geringer Bedeutung war der Innenminister ermächtigt, eine Entscheidung zu treffen.[2] Bei der Abwägung dessen, was im übergemeindlichen öffentlichen Interesse lag, hatte man die Richtlinien des § 5 nw GO - örtliche Verbundenheit der Einwohner sowie Leistungsfähigkeit der Gemeinde - zu beachten.

Eine Regelung des Ortschaftsrechts enthielt § 13 nw GO aF. Danach bestand für die Kommunen die Möglichkeit, ihr Gebiet in Bezirke einzuteilen, und zwar dergestalt, daß geschichtliche Zusammenhänge sowie Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse zu berücksichtigen waren. Bestimmte Aufgaben konnten von Bezirksausschüssen und Bezirksverwaltungsstellen erledigt werden.

Auslegungsschwierigkeiten und die Notwendigkeit, die anstehende Gebietsreform verfahrensmäßig zu vereinfachen, führten im Jahre 1967 zu einer Änderung des Eingemeindungsrechts.[3]

Nunmehr legte man gemäß § 16 Abs. 2 nw GO dem Willen der Bevölkerung weniger Gewicht bei, so daß das Instrument der Volksabstimmung ersatzlos entfiel und lediglich dem Gemeinderat die Gelegenheit zur Stellungnahme zugebilligt wurde. Mit dieser minimalen Ausgestaltung leistete man der Anhörungspflicht Genüge. Vor allem aber ersetzte man den Begriff der

---

1) Siehe § 14 nw GO aF

2) Siehe § 16 nw GO aF; vgl. auch den heutigen § 16 Abs. 3

3) Vom 18.7.1967, GV NW 130; vgl. auch v.LOEBELL, Zi 1 zu § 14

übergemeindlichen öffentlichen Interessen durch den des ö f f e n t l i c h e n W o h l s , der auch in den entsprechenden Eingemeindungsvorschriften der übrigen Bundesländer fixiert ist.[1)]

Im Rahmen der Neuregelung des Eingemeindungsrechts, die im wesentlichen auf der Verwertung der Erkenntnisse basierte, die man in der Praxis gewonnen hatte, präzisierte man auch die Bestimmungen über die innergemeindliche Gliederung.[2)] Durch diese Neufassung erfuhren Rechtsstellung und Aufgaben der Behörden des Bezirks- bzw. Ortschaftsrechts eine weitgehende Klärung. Insbesondere wurde dieser Bereich um die Institution des Ortsvorstehers bereichert.

II. Das Eingemeindungsrecht und das Selbstverwaltungsrecht

1. Die verfassungsrechtliche Einordnung des Selbstverwaltungsrechts

Heute darf es als allgemein anerkannt gelten, das Selbstverwaltungsrecht als eine institutionelle Garantie aufzufassen.[3)]

Der rechtsdogmatische Streit, ob das Selbstverwaltungsrecht lediglich als institutionelle Garantie oder aber als Grundrecht zu charakterisieren sei,

---

1) § 14 I nw GO lautet: "Aus Gründen des öffentlichen Wohles können Gemeindegrenzen geändert, Gemeinden aufgelöst oder neugebildet werden."

2) § 13 nw GO wurde durch die Novelle zur GO vom 16.7.1969 neugefaßt.

3) Vgl. v.MANGOLDT-KLEIN, Anm. IV. 1. a) b) zu Art. 28; FLECK in: GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Zi 2 zu Art. 78; WIESE, S. 19-34, der den Begriff ergiebig analysiert; BAUERNFEIND, S. 38 ff unter Berufung auf C. SCHMITT, S. 44-50, weitergehende Begründung unter Hinweis auf die Unterschiede zu Art. 127 WRV.

hatte zur Weimarer Zeit hinsichtlich eines effektiven Rechtsschutzes gegen Eingriffe in dieses Recht seine volle Berechtigung, da ein solcher nur dann gewährleistet war, wenn es sich um ein Grundrecht handelte. Demgegenüber kann im Geltungsbereich des Grundgesetzes wegen einer Verletzung des Selbstverwaltungsrechts unabhängig von seiner verfassungsrechtlichen Einordnung Verfassungsbeschwerde erhoben werden.[1] [2]

Heute steht im Mittelpunkt der Auseinandersetzung die Frage, ob die Gemeinden über die Gewährleistung einer institutionellen Garantie hinaus ein subjektives öffentliches Recht auf Selbstverwaltung genießen.[3] Es kann vom Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG ausgegangen werden, der von einem Recht spricht, welches den Gemeinden ihre Aufgabenerfüllung ge-

---

1) Vgl. Art. 93 Abs. 1 Zi 4 b GG, § 91 BVerfGG. In NW kann eine Verfassungsbeschwerde nur nach § 50 VerfGHG gegenüber Eingemeindungsgesetzen geltend gemacht werden; vgl. SEIBERT, S. 10; WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 206 f; GÖNNENWEIN, S. 217 f

2) Dennoch fordert eine Mindermeinung (vgl. bei BAUERNFEIND, S. 41 mwN), das Selbstverwaltungsrecht den Grundrechten gleichzustellen, wie dies bei formaler Betrachtungsweise aus Art. 28 Abs. 3 GG gefolgert werden könnte. Diese Rechtsansicht ist abzulehnen. Da ein Grundrecht ein dem Staat vorgegebenes Recht ist, dessen Bezugsobjekt nur natürliche, nicht aber juristische Personen sein können, deren Existenz auf einer Anerkennung oder Verleihung der Rechtspersönlichkeit durch den Staat beruht, kann die Gemeinde als Gemeinschaft innerhalb des Staates das Selbstverwaltungsrecht nicht als G r u n d r e c h t in Anspruch nehmen. Aus diesen Gründen kann dieser Ansicht auch nicht Art. 19 Abs. 3 GG entgegenstehen; vgl. insbesondere die umfassende Begründung bei BAUERNFEIND, S. 42 ff; ferner BERKENHOFF, Kommunalverfassungsrecht, S. 20; SCHOLTISSEK, S. 826; v.MANGOLDT-KLEIN, Anm. IV. 1. a) zu Art. 28

3) Zum Streitgegenstand vgl. BAUERNFEIND, S. 50 f; KOCH, S. 78

währleisten soll. Damit wird verdeutlicht, daß man nicht lediglich eine objektive Verbürgung, sondern vielmehr eine Regelung wollte, die dem Berechtigten eine subjektive Rechtposition zur Abwehr von Eingriffen verleiht.[1] Der Selbstverwaltungsstatus manifestiert nämlich einen Inbegriff von Rechten und Pflichten gegenüber dem Staat, und dies gebietet die Anerkennung eines subjektiv öffentlichen Rechts auf Selbstverwaltung.[2] Da durch das Grundgesetz die institutionelle Garantie nur in ihrem Kernbereich geschützt und außerhalb dieses Wesensgehalts der Gesetzgeber zur freien Disposition berechtigt ist, darf diese Ausgestaltung um so mehr Gültigkeit beanspruchen.

Während man Art. 127 WRV noch als bloße objektive Rechtsverbürgung ansah,[3] impliziert Art. 28 Abs. 2 GG nach herrschender Meinung[4] ein subjektives öffentliches Recht zugunsten der einzelnen Gemeinde, um Eingriffe in ihr Selbstverwaltungsrecht abzuwehren.[5] Lediglich eine Minderansicht lehnt diesen

---

1) Vgl. STERN, Rdn 65 zu Art. 28

2) Vgl. SCHOLTISSEK, S. 827, der in diesem Zusammenhang auf die "Gemeindefreiheit" hinweist.

3) Vgl. SALZWEDEL, DöV 1969, 810 (812); STERN, Rdn 176 zu Art. 28

4) Vgl. BECKER, HKWP, S. 140 f, 147, der seine Begründung auf den "Doppelcharakter des Verfassungsrechtsatzes als Normativbestimmung für Bund und Länder und als Anerkennung eines subjektiven öffentlichen Rechts der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung" stützt; STERN, Rdn 65, 174-177 zu Art. 28; SALZWEDEL, aaO; SCHOLTISSEK, S. 827; BAUERNFEIND, S. 50, zieht zur Begründung die Gewährleistung des Bundes in Art. 28 Abs. 3 GG heran; ULE, S. 114

5) STERN, Rdn 66 zu Art. 28, unterscheidet bei der Garantieeinrichtung eine dreifache Gewährleistung
a) eine institutionelle Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden (es muß überhaupt Gemeinden als Selbstverwaltungsträger geben),

Standpunkt ohne nähere Begründung ab.[1)]

Auch Art. 78 nw LV beinhaltet eine institutionelle Garantie mit Verleihung eines subjektiven öffentlichen Rechts für die einzelne Gemeinde, wie die präzisere Formulierung der Absätze 1 und 2 schließen läßt.[2)] Ebenso ergeben sich aus dem Verhältnis zum Grundgesetz insofern keine Schwierigkeiten, da Art. 28 Abs. 2 GG lediglich als bundesrechtliche Mindestgarantie der kommunalen Selbstverwaltung einzustufen ist,[3)] die der landesrechtlichen Ausformung weiteren Spielraum läßt.

2. Die Mitwirkungsbefugnisse der Gemeinde am Eingemeindungsakt

Aus der aufgezeigten Garantiefunktion des Selbstverwaltungsrechts leitet sich die Gewährleistung der geschützten Institution als solcher ab, nicht aber ein Bestandsschutz der einzelnen Selbstverwaltungskörperschaft. Die Gemeinde darf also nicht institutionell, sondern nur individuell beseitigt werden.[4)]

---

b) eine objektive Rechtsinstitutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung und
c) eine subjektive Rechtsstellungsgarantie der Gemeinden bei Angriffen auf Rechtssubjekts- und Rechtsinstitutsgarantien.

1) Vgl. FLECK in: GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Zi 2 zu Art. 78; GÖNNENWEIN, S. 28 f, 217; MAUNZ in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Rdn 28 zu Art. 28; ZUHORN-HOPPE, S. 51

2) Vgl. FLECK in: aaO; SCHOLTISSEK, S. 828

3) Vgl. BECKER, HKWP, S. 147; SALZWEDEL, DöV 1969, 811 (813); STERN, Rdn 179 zu Art. 28; KÜHN, S. 8f, bezeichnet Art. 28 Abs. 2 GG als Generalklausel, die auch von den Bestimmungen der Landesverfassungen konkretisiert werde.

4) Vgl. MAUNZ in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Rdn 29 zu Art. 28; STERN, Rdn 78 zu Art. 28; v.MANGOLDT-KLEIN, Anm IV. 1. b) zu Art. 28

Dennoch ist der Staat, dem allein die Änderung der Gemeindegrenzen aufgrund seines Organisationsrechts zusteht,[1] nicht berechtigt, willkürlich die Existenz einer Gemeinde anzutasten.[2] Eine Gebietsänderung ist, auch wenn sie in der Form eines förmlichen Gesetzes ergeht, materiell ein intransitiver Verwaltungsakt.[3] Die Auflösung von Gemeinden oder die Änderung ihrer Grenzen hat sich am Wesensgehalt der institutionell gesicherten Selbstverwaltungsgarantie zu orientieren, wobei die historische Entwicklung als Erkenntnisquelle für den Kernbereich der Selbstverwaltung dient.[4] Neben dem Recht, ihre Aufgaben selbständig in eigener Verantwortung zu erfüllen, ist heute den Gemeinden auch ein b e g r e n z t e r B e s t a n d s s c h u t z garantiert, der sich aus der Beschränkung des staatlichen Organisationsrechts, die zum historischen Bild der Selbstverwaltung gehört, ableiten läßt.[5]

Eine gemeindliche Gebietsänderung kann sich infolgedessen nur unter bestimmten formellen und materiellen

---

1) Nicht dagegen kann es sich um eine Selbstverwaltungsangelegenheit handeln; vgl. v.LOEBELL, Zi 1 zu § 5, Zi 2 zu § 14; KÖRNER, Zi 1 zu § 5

2) Vgl. SEIBERT, S. 9, 11; VerfGH NW Urt. v. 24.4. 1970, DVBl. 1970, 794 (795)

3) Vgl. WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 187, Verwaltungsrecht I, S. 345; MENGER, S. 283; ULE, S. 111. Des weiteren wird die Gebietsänderung noch als normsetzender Akt oder als ein Gebilde mit Doppelcharakter angesehen; dazu die Darstellung bei ULE, S. 110 mwN; ECKERT, S. 28 ff

4) Vgl. zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts KUHN, S. 33 ff mwN

5) VerfGH NW Urt. v. 24.4.1970, aaO; SCHOLTISSEK, S. 828, rechnet diesen Schutz zum verfassungsrechtlich relativ geschützten Bereich.

Voraussetzungen vollziehen.[1] Als solche Erfordernisse, deren Nichtbeachtung einer Verfassungsverletzung gleichkommt, sind in erster Linie ein möglichst allseitiges Einverständnis,[2] Anhörung der Gegengründe und das Vorliegen von Gründen des öffentlichen Wohls zu nennen.[3] Dies ist zu beachten, um Eigenleben und Tradition der Selbstverwaltungskörperschaften nicht zu vernachlässigen. Das Selbstverwaltungsrecht engt folglich das staatliche Organisationsrecht insofern ein, als der Staat das Gemeindegebiet nicht beliebig, beispielshalber in reine Verwaltungsbezirke, einteilen darf.

III. Die Funktion und der Inhalt des Begriffs des öffentlichen Wohls

Da jede Eingemeindung einen Eingriff in die territoriale Integrität der Kommunen enthält, der verfassungsmäßig gedeckt sein muß, hat sich jede Maßnahme an den Grenzen, die durch das Selbstverwaltungsrecht gezogen sind, zu orientieren. Als kennzeichnend für die eingetretene Entwicklung sei an dieser Stelle auf die Ansicht von SALZWEDEL verwie-

---

1) HÄBERLE, S. 360, würdigt an dieser Stelle die Gesetzgebung, die zur "öffentlichen Gemeinwohlfunktion" werde.

2) Eine freiwillige Vereinbarung einer Eingemeindung ist aber nicht vor einer zwangsweisen Lösung vorrangig; entscheidend kann nur das Vorliegen der Gründe des allgemeinen Wohls sein. Vgl. v.LOEBELL, Zi 2 zu § 14, Zi 4 zu § 16

3) Vgl. VerfGH NW Urt. v. 24.4.1970, DVBl. 1970, 794 (795); v.LOEBELL, Zi 2 zu § 14; SCHOLTISSEK, S. 829; SEIBERT, S. 14 f, 58. Zur Anhörung als Gemeinwohlpflicht vgl. HÄBERLE, S. 142, 361 f. Insbesondere die Rechtsprechung des VerfGH NW macht deutlich, welch großer Stellenwert der genügenden Anhörung beigemessen wird. Ein Verstoß führt zur Nichtigkeit des Neugliederungsgesetzes; vgl. Entscheidung v. 15.3.1969, DöV 1969, 568; Urt. v. 24.4.1970, aaO.

sen,[1] der einen Eingriff in die gemeindliche Existenz nur unter den drei folgenden Staatszielen für zulässig hält:

a) um zu vermeiden, daß die Verwaltungs- und Finanzkraft der Gemeinden nicht unter ein Minimum absinkt, unterhalb dessen kein sinnvoller Gebrauch mehr von der Selbstverwaltung gemacht werden kann,
b) um in Fällen extrem ungleicher Kapazitäten benachbarter Gemeinden zu erreichen, daß alle Gemeinden lebensfähig werden und
c) um zu erreichen, daß besondere übergemeindliche Vorhaben im Einzelfall realisiert werden können.

Bei der Auslegung des nicht näher definierbaren, unbestimmten Rechtsbegriffs des öffentlichen Wohls[2] ist zu berücksichtigen, daß er eine Vielzahl von Zwecken und Sachverhalten umfaßt, die mit dem Selbstverwaltungsrecht in Einklang stehen müssen.[3]

Unter dem unbestimmten Rechtsbegriff des öffentlichen Wohls versteht WOLFF "das aus vielen besonderen, privaten und öffentlichen Einzel- und Teilinteressen abgeleitete, möglicherweise aber auch im Widerstreit zu ihnen bestehende wahre Gemeininteresse."[4] Um den Begriff des öffentlichen Wohls meßbar und überschaubar zu machen, ist also eine Abwägung aller in Frage kommenden Interessen notwendig.[5] Nur so kann der

---

1) DöV 1969, 810 (812)

2) Vgl. HOPPE, Der Landkreis 1969, 228; ULE, S. 132; WOLFF, Verwaltungsrecht I, S. 178, der diesen Begriff, der örtlich und zeitlich genau bestimmte Klassen von Gegenständen nicht umfasse, als einen Typenbegriff umschreibt.

3) Vgl. VerfGH NW Urt. v. 24.4.1970, DVBl. 1970, 794 (796), der die Klausel als materielles Verfassungsgebot bezeichnet.

4) Verwaltungsrecht I, S. 165

5) Uneinigkeit herrscht darüber, ob die Begriffe "öffentliches Wohl" und "öffentliches Interesse"

Begriff auf einen objektiven Kerngehalt zurückgeführt werden. Es sind bei der Auslegung die Prioritäten zwischen Individual- und Allgemeininteressen festzulegen, und die Grenzen der Freiheit des einzelnen sind von denen der Gruppe - dem Staat - zu unterscheiden.[1] Dabei ist nur von einem pluralistischen Gemeinwohlverständnis "auf der Basis einer demokratischen Verfassungstheorie und einer Lehre von der r e s p u b l i c a " auszugehen; einen geschlossenen Leitbildbegriff - Wohl der Allgemeinheit - gibt es jedoch nicht mehr.[2]

Eine genaue Abgrenzung der Interessensphären kann allerdings erst dann stattfinden, wenn der vielschichtige Begriff des öffentlichen Wohls zuvor auf ein bestimmtes Sachgebiet - hier das Eingemeindungsrecht - bezogen worden ist.

Die Auslegung des öffentlichen Wohls in § 14 nw GO erfordert eine Abwägung von örtlichen, also gemeindlichen,[3] und überörtlichen Interessen. Es ist daher sorgfältig zwischen den gemeindlichen Interessen und den übergeordneten Belangen des Gemeinwohls zu entscheiden, welches Moment einen Grund des öffentlichen Wohls darzustellen vermag. Negativ abgegrenzt kann ein Grund des öffentlichen Wohls nicht allein im örtlichen Interesse einer Gemeinde liegen.[4] Vielmehr müssen auf jeden Fall überörtliche Gesichtspunkte des Gemeinwohls - das Interesse a l l e r

---

synonym gebraucht werden können oder in einem Rangverhältnis stehen; vgl. ECKERT, S. 11; SCHNUR, S. 62 f; HÄBERLE, S. 21 f

1) Vgl. SCHNUR, S. 59

2) So HÄBERLE, S. 25, 206

3) Vgl. KOTTENBERG-REHN, Anm. III. 1. zu § 14

4) Vgl. KOTTENBERG-REHN, Anm. III. 1. zu § 14; KÖRNER. Zi 1 zu § 14

beteiligten Gemeinden und darüber hinaus das Staatsinteresse - das b o n u m c o m m u n e - hinzutreten.[1]

Die diffizile Abwägung der einzelnen Interessen impliziert geeignete Bewertungskriterien. Man ist daher bestrebt, einzelne typische Gründe des öffentlichen Wohls herauszuarbeiten. Dabei ist der Programmsatz[2] des § 5 nw GO als Stabilisierungsfaktor des öffentlichen Wohls, der denselben Inhalt wie § 4 DGO hat, eine wertvolle Hilfe. Örtliche Verbundenheit der Einwohner und Verwaltungskraft stehen gleichwertig nebeneinander[3] und haben zur Folge, daß sowohl Zwerg- als auch Riesengemeinden nicht erwünscht sind.[4]

Auf diesem Fundament haben sich insbesondere folgende Momente herauskristallisiert: die Ermöglichung einer wirkungsvollen Selbstverwaltung durch Verbesserung der Verwaltungskraft im Rahmen einer Verwaltungsrationalisierung, das Streben nach einer möglichst gleichmäßigen Güterversorgung der Bevölkerung und damit zusammenhängend eine Nivellierung des Stadt-Land-Leistungsgefälles.[5]

Das öffentliche Wohl wird aber nicht nur von diesen Leitlinien begrenzt, sondern erfährt daneben eine

---

1) Vgl. STERN-PÜTTNER, S. 37 f; KOTTENBERG-REHN, Anm. III. 1. zu § 14; ECKERT, S. 16

2) Vgl. KÖRNER, Zi 1 zu § 5; v.LOEBELL, Zi 1 zu § 5; KOTTENBERG-REHN, Anm. I. zu § 5

3) Dazu v.LOEBELL, Zi 2 zu § 5; KOTTENBERG-REHN, Anm. II. 2. zu § 5; anderer Ansicht hingegen SEIBERT, S. 63, 65; GORG, S. 775, die die örtliche Verbundenheit der Einwohner für vorrangig erklären.

4) Vgl. KOTTENBERG-REHN, Anm. II. 2. zu § 5; KÖRNER, Zi 2 zu § 5; auch HOPPE, DVBl. 1971, 473 (478)

5) Vgl. ECKERT, S. 16-22; KÖRNER, Zi 1 zu § 14

nicht unwesentliche Konkretisierung durch die von der Praxis erstellten Gutachten der Sachverständigenkommission. Die darin enthaltenen Vorschläge und Konzeptionen bieten die Gelegenheit, im konkreten Fall Willkürlösungen noch mehr auszuschließen.

Zusammenfassend ist die enge Beziehung zwischen der verfassungsrechtlichen Bewertungsnorm, dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, und der Auslegung des öffentlichen Wohls im Rahmen des § 14 nw GO aufzuzeigen; es darf allerdings nicht übersehen werden, daß in diesem Zusammenhang noch andere Verfassungsgebote zu berücksichtigen sind. Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit seien hier namentlich hervorgehoben.[1)]

B. Die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform im Überblick

Trotz aller Reformansätze der vergangenen Epochen war es nicht gelungen, auf breiter Basis die gemeindliche Verwaltungsstruktur, die etwa vor 150 Jahren ihre Prägung erhielt, zu erneuern.[2)] Vielmehr

---

1) Vgl. VerfGH NW Urt. v. 24.4.1970, DVBl. 1970, 794 (798); MENGER, S. 285; ULE, S. 118; BECKER, Öffentliche Interessen, S. 90; SEIBERT, S. 67 f
Diese Grundsätze sowie das Selbstverwaltungsrecht werden beachtet, wenn sich ein Eingemeindungsverfahren unter folgenden Voraussetzungen - wie sie STERN-PUTTNER, S. 38 darstellt - vollzieht:
a) Die Gründe, die die Eingemeindung rechtfertigen sollen, sind darzulegen (Begründungszwang)
b) Die Interessen und der Wille der Bevölkerung müssen sorgfältig ermittelt werden (Ermittlungszwang)
c) Die Wertung der Interessen und damit der Begründung der Eingemeindung muß sachlich fundiert und einleuchtend sein (Rechtfertigungszwang).

2) Vgl. TIGGES, S. 281 f; SCHEUNER, AfK 1969, 209 (225-229); GUTACHTEN A, S. 11 und B, S. 9 f

existierten im Jahr 1950 in Nordrhein-Westfalen noch 2.385 Gemeinden, von denen allein 1.067 unter 1.000 Einwohner zählten.[1] Es war mithin dringende Aufgabe des Landes, die längst überfällige Gebietsreform in die Tat umzusetzen.

I. Die Entwicklungsphasen der Eingemeindungspolitik

1. Die Phase der Konzeptionslosigkeit

Obwohl man die objektiv bestehende Notwendigkeit einer Gebietsreform kannte, gab es bis in die sechziger Jahre hinein keine einheitlichen Reformvorstellungen. Überdies war man sogar bemüht, den derzeitigen Stand unversehrt zu belassen, um nicht in die Fehler der Vergangenheit zu verfallen; teilweise wurde sogar die Wiederherstellung der gemeindlichen Selbständigkeit eingemeindeter Gebiete verlangt.[2] Es kam zu einer Antieingemeindungskampagne.[3] R. GÖB[4] bemüht den Gedanken der Selbstverwaltung zur Begründung gegen Eingemeindungen. Bei einer Eingemeindung gehe ein Grundelement der Selbstverwaltung - der Bürgersinn - verloren und der Zentralismus werde gestärkt.

Trotz dieser insgesamt gesehen negativen Haltung kam es zu einigen wenigen Neugliederungen in Bal-

---

1) Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1952, 23

2) Vgl. TIGGES, S. 283

3) Allgemein wurde die Eingemeindung, zumal, wenn sie nicht freiwillig erfolgte, als Tabu empfunden; vgl. GUTACHTEN B, S. 11; ROTHE, Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau, S. 53; KLÜBER, Alles fließt, S. 189; HESSE, S. 7. Vgl. auch die Entscheidung vom Oberverwaltungsgericht Münster v. 25.5.1951, Der Gemeindetag 1951, 192, die von Gebietsänderungen als dem "allerletzten Mittel" spricht.

4) Die Gemeinde 1959, 73 (74 f)

lungsräumen, in denen eine Aufhebung der störenden Gemeindegrenzen unumgänglich geworden war. Solche Neuerungen vollzogen sich durch Sondergesetze.

So bezweckte man mit der Neugliederung des Raumes der Stadt Siegen[1] durch eine großzügige Lösung eine Strukturverbesserung des Siegerlandes zu erreichen. Grundlage dieser Konzeption war die Gliederung in überschaubare, leistungsfähige gemeindliche Einheiten.[2]

Eine allgemeine Umorientierung erfolgte nach dem 45. Juristentag 1964, auf dem WEBER einen bahnbrechenden Vortrag über die Gebietsreform hielt.[3] Seitdem zeigte es sich immer mehr, daß man den Reformüberlegungen eine Gesamtkonzeption zugrunde legen wollte, die mit Hilfe planerischer Elemente eine raumgerechte kommunale Flurbereinigung[4] bezweckte.[5] In Nordrhein-Westfalen nahm die Frage nach einer effektiven Lösung des Stadt-Umland-Problems, insbesondere in den Ballungsgebieten, bei allen Reformbestrebungen einen hohen Stellenwert ein.

Während anfangs die territorialen Probleme konkret auf den gerade zur Diskussion stehenden Raum - wie beim ersten Siegerland-Gesetz - gelöst wurden,

---

1) Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen v. 26.4.1966, GV NW 271

2) Vgl. Landtag NW, 5. Wahlperiode, Drs. Nr. 831, S. 15-19, 24
In die Stadt Siegen wurden sechs Kommunen eingemeindet, fünf weitere bilden nun die Stadt Eiserfeld und aus neun Gemeinden entstand die Stadt Hüttental.

3) Siehe WEBER, Gutachten

4) Vgl. zum Begriff der Flurbereinigung ROTHE, Die Großgemeinde, S. 3 f

5) Vgl. MATTENKLODT, S. 2, 74-89 zu den Reformen der Bundesländer: Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

ging man allmählich dazu über, in Großräumen zu planen und Gesamtkonzeptionen für eine ganz Nordrhein-Westfalen umfassende Verwaltungs- und Gebietsreform zu erarbeiten.[1)]

2. Die Konzeption der gemeindlichen Gebietsreform

Anfang März 1967 setzte die Landesregierung eine Sachverständigenkommission ein, die ihr Gutachten inzwischen in drei Abschnitten - bekannt als "Rietdorf-Gutachten"[2)] - vorgelegt hat.

Nach eingehender Analyse von Bevölkerungs-, Wirtschafts-, Siedlungs- und Finanzstrukturen der Gemeinden in ländlichen Räumen kommt die Sachverständigenkommission im Gutachten A zu folgenden Ansichten.

Die Vielzahl der Selbstverwaltungsangelegenheiten könne am besten von der Großgemeinde erfüllt werden.

---

1) Dazu ausführlich MATTENKLODT, S. 10 ff; auch HOPPE, DVBl. 1971, 473

2) "Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen"
Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, erstattet am 22.11.1966,
Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, erstattet am 9.4. 1968,
Abschnitt C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, erstattet am 8.4.1968.
Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat durch Beschluß vom 9.5.1967 die Leitlinien des Gutachtens A durch Beschluß vom 9.7.1968 die Leitlinien des Gutachtens B gebilligt (Abdruck bei MATTENKLODT, S. 92 f).
Da hier nur die gemeindliche Gebietsreform zu behandeln ist, können das Gutachten C sowie diejenigen Ausführungen des Gutachtens B, die sich mit der Problematik einer Kreisreform auseinandersetzen, unberücksichtigt bleiben.

Aus diesem Grunde sei das Amt grundsätzlich abzuschaffen. Eine Großgemeinde biete in einem Nahversorgungsbereich die größte Gewähr für eine ausgewogene Versorgung der Bewohner durch eine leistungsfähige und rationelle Verwaltung. In den ländlichen Zonen sollen Gemeinden eines Grundtyps A geschaffen werden, die in der Lage sind, mittels einer hauptberuflichen Verwaltung alle örtlichen Aufgaben eigenständig zu bewältigen.[1] Die Gemeinde des Typs A solle 8.000, mindestens jedoch 5.000 Einwohner, die Gemeinde des Typs B mindestens 30.000 Einwohner umfassen.

Inhalt des Gutachtens B sind die Neugliederung der Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise.

Die Ergebnisse und Vorschläge der Sachverständigenkommission basieren wiederum auf einer Auswertung detaillierter Strukturanalysen der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden in Ballungszonen und städtischen Verflechtungszonen. Außerhalb der Kernstädte müsse den Bürgern eine Gemeinde mit einer genügend leistungsstarken Grundausstattung im Nah-

---

1) Dieser Gemeindetyp A solle folgende Grundausstattung bereithalten:

vollausgebaute Volksschule mit Lehrschwimmbecken und Turnhalle, Wasserversorgung, Kanalisation und Kläranlage, Müllabfuhr, Bücherei, Sportplatz, Freibad, Kindergarten, Kinderhort, Kinderspielplätze, Jugendheim, Gemeindepflegestation, Altersheim, Feuerwehr, Friedhof mit Leichenhalle und Verwaltungsgebäude.

Daneben soll es den Gemeindetyp B geben, der nicht nur den Aufgabenbereich einer Gemeinde des Typs A zu erledigen hat, sondern auch weitere Einrichtungen höherer Art für ihr Gebiet und einen aus mehreren Verwaltungseinheiten des Typs A bestehenden überörtlichen Versorgungsbereich bereitzustellen hat. Dazu gehören die Merkmale:
Gymnasium (zweizügig), Realschule (zweizügig), Sonderschule, Hallenbad, Schlachthof, größerer Raum für kulturelle und andere Veranstaltungen.

versorgungsbereich angeboten werden. Dieses Ziel erfordere Gemeinwesen von mindestens 30.000 Einwohnern. Die Eingemeindung als ordnendes Instrument der gemeindlichen Gebietsreform sei nur bei bestimmten tatsächlichen Gegebenheiten einzusetzen.[1)]

Für das Ballungsgebiet Ruhr schlägt die Kommission die Bildung von sechs Zentralorten vor und glaubt, nur dadurch sei eine sämtliche kommunalwirtschaftliche Bereiche umfassende Planung in diesem Gebiet gewährleistet. Jede dieser sechs zentralen Orte könne die Leistungsfähigkeit in seiner Sphäre garantieren.[2)]

3. Die praktische Anwendung

Im Laufe des ersten kommunalen Neugliederungsprogramms sind in den Jahren 1967 bis 1969 schon 47 Neugliederungsgesetze erlassen worden. Von den am 1. April 1967 bestehenden 2.334 Gemeinden Nordrhein-

---

1) Eine "Eingemeindung im herkömmlichen Sinne" - also eine Vergrößerung des Stadtgebiets durch Einbeziehung von kleineren Nachbargemeinden - biete nicht immer die geeignete Lösung. Eingemeindungen hält man nur dazu für zweckmäßig, wenn (1) baulich überbeanspruchte Städte nur mit freien Flächen der benachbarten Kommune aufzulockern sind, wenn (2) Gemeindegrenzen die Versorgung der Einwohner von Randgebieten bei baulichem Zusammenhang behindern und wenn (3) die Selbstverwaltungsaufgaben nur von einer Verwaltung ausgeführt werden könne, da die Lebensbeziehungen der Bewohner der Gemeinden derart stark miteinander verflochten sind. Vgl. GUTACHTEN B, S. 22 f (unerwünscht ist vor allem das Problem des täglichen Pendelverkehrs).

2) Danach soll wie folgt reformiert werden (S. 29):

Duisburg	918.046	Einwohner	309 qkm
Essen	910.137	"	273 "
Bochum	537.112	"	175 "
Dortmund	821.802	"	371 "
Gelsenkirchen	475.084	"	129 "
Recklinghausen	175.352	"	96 "

Westfalens sind dadurch 1.280 Gemeinden erfaßt und zu 222 Gemeinwesen zusammengefaßt worden. Am 1. Januar 1970 gab es somit in diesem Land nur noch 1.276 Gemeinden. Für den Neugliederungsraum ergibt sich folgendes Bild:[1)]

Gemeinden mit .. Einwohnern	Zahl der Gemeinden vorher	nachher
weniger als 5.000	1.069	21
5.000 - 10.000	122	62
10.000 - 30.000	70	99
30.000 und mehr	19	40

In diesen Zahlen spiegelt sich eindeutig die Tendenz der Sachverständigengutachten wieder, möglichst alle Klein- und Kleinstgemeinden zu funktionsfähigen Gebilden im Sinne von Großgemeinden zusammenzuschließen. Dabei ist auch festzustellen, daß die Richtzahlen für die Gemeindegrößen nicht konsequent eingehalten worden sind, was in den meisten Fällen in den tatsächlichen Gegebenheiten begründet liegt.

Im folgenden soll anhand zweier Beispiele dargelegt werden, inwieweit die Grundsätze und Zielvorstellungen der Gutachten A und B in der Praxis beachtet, bzw. erweitert worden sind.

Als Beispiel für die Neugliederung ländlicher Zonen soll der Raum Wiedenbrück dienen.[2)] Es ist Ziel die-

---

1) Vgl. zu den Zahlenangaben und zur Tabelle BUNERMANN, S. 38 f

2) Vor der Reform durch das "Gesetz zur Neugliederung des Kreises Wiedenbrück und von Teilen des Kreises Bielefeld vom 4. Dezember 1969", GV NW 772, bestand der Kreis aus 27 Gemeinden, von denen 4 Gemeinden bis 1.000 Einwohner, 20 Gemeinden von 1.000 bis 10.000 Einwohner, 2 Gemeinden von 10.000 bis 20.000 und eine Gemeinde über 20.000 Einwohner besaßen (Landtag NW 6. Wahlperiode, Drs.

ser ländlichen Gebietsreform gewesen, eine optimale Organisationsform gemeindlicher Selbstverwaltung zu finden, um die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des täglichen und privaten Bedarfs zu gewährleisten.[1] Dazu entwickelte man auf der Grundlage der Gemeindetypen A und B und unter gleichzeitiger Einbeziehung der Untersuchungen aufgrund der Landesentwicklungspläne I und II ein abgestuftes zentralörtliches Gliederungssystem, das sich aus Zentren unterer, mittlerer und höherer Stufen zusammensetzt.[2] Durch diese Aufschlüsselung einzelner Räume erhofft man eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung.

Beispielhaft für die Reform eines Ballungsraumes

Nr. 1342, S. 77).
Nach der Neuregelung hat sich die Zahl der Gemeinden auf 6 verringert. Davon bezeichnen sich drei als Städte - Gütersloh 75.469 Einwohner bei 112,41 qkm, Wiedenbrück-Rheda 36.426 Einwohner bei 86,72 qkm und Rietberg 20.441 Einwohner bei 110,47 qkm (Landtag NW 6. Wahlperiode, Drs. Nr. 1342, S. 90) - und entsprechen dem Gemeindetyp B, während die restlichen drei Kommunen der Struktur des Typs A gerecht werden.

1) Vgl. Landtag Drs. aaO, S. 83

2) Vgl. Landtag NW 6. Wahlperiode, Drs. Nr. 1340, S. 87 und Nr. 1342, S. 83-86
Zentren unterer Stufe decken den täglichen und einen Teil des periodischen Bedarfs. Ihre Normalausstattung umfaßt: Ärzte, Apotheken, Handwerk, Kino usw.
Zentren mittlerer Stufe dienen dem periodischen und einem Teil des gelegentlichen Bedarfs. Zu ihrer Normalausstattung gehören: Spezialgeschäfte, Warenhaus, weiterführende Schulen, Krankenhaus, Fachärzte, Theater usw.
Zentren höherer Stufe decken den gelegentlichen Bedarf. Ihre Normalausstattung umfaßt: große Kaufhäuser, Museen, Spezialkliniken, Wirtschaftsverbände, Messen usw.

ist der Kreis Ennepetal-Ruhr.[1] Im Vordergrund stand hier, Organisationsformen der Selbstverwaltung auf örtlicher und überörtlicher Ebene zu schaffen, die eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung und daneben eine sachgerechte Freiraumfunktion gewährleisten. Aufgrund der Konzeption des abgestuften Zentralortsystems bemühte man sich, in diesen Verdichtungsräumen verwaltungskräftige Mittelzentren zu erstellen.[2] Es gelang hier die Funktion von Mittelzentren in Randzonen des Industriegebiets neu zu bestimmen und in das feste Programm der Gebietsreform aufzunehmen.[3]

II. Die Eingemeindungspolitik im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht

1. Das Problem der Großgemeinde

Innerhalb der zweckrational ausgerichteten Gebietsreformkonzeption hat man der Großgemeinde ein entscheidendes Gewicht zugeordnet, um die Effektivität der Verwaltung zu erhöhen.[4] Inwieweit dabei die

---

1) Gesetz zur Neugliederung des Ennepe-Ruhr-Kreises v. 16.12.1969, GV NW 940
Dieser Kreis zählte 1968 insgesamt 28 Gemeinden; davon hatten
bis 500 Einwohner 4 Gemeinden,
von 500 bis 10.000 Einwohner 15 Gemeinden,
von 10.000 bis 30.000 Einwohner 5 Gemeinden,
über 30.000 Einwohner 4 Gemeinden;
vgl. dazu und zu weiteren Zahlen Landtag NW Drs. Nr. 1340, S. 80 f
Nach der Neugliederung blieben nur 9 Kommunen übrig, von denen Hattingen (72,16 qkm) mit 59.720 die meisten und Breckerfeld (90,37 qkm) mit 11.784 die wenigsten Einwohner aufweisen.

2) Vgl. Landtag Drs. aaO, S. 88 ff (91-93)

3) Die Eingemeindung zur Vergrößerung der umliegenden Großstädte lehnte man hier ab.

4) Die Großgemeinde soll grundsätzlich das Amt ablösen; vgl. GUTACHTEN A, S. 29-40

integrierende Seite der Selbstverwaltung Berücksichtigung gefunden hat, bleibt zu untersuchen.[1]

a) Die Verfassungsmäßigkeit der Großgemeinde

Als der zur Regel gewordenen Gestaltungsform kommt der Großgemeinde besondere Bedeutung hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit zu. Es bietet sich an, diesen Sachverhalt an der verfassungsmäßig garantierten normativen Leitlinie des Selbstverwaltungsrechts zu bemessen. Jedoch enthält Art. 28 Abs. 1 GG, der den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu erledigen, keinen unmittelbaren Anhaltspunkt.

aa) Die Strukturelemente des Gemeindebegriffs

Bedenken gegen die in einzelne Ortschaften gegliederte Großgemeinde werden unter dem Gesichtspunkt der ö r t l i c h e n G e m e i n s c h a f t geltend gemacht, da man zum Teil die politische Gemeinde und die örtliche Gemeinschaft für identisch erklärt.[2]

Der juristische Gemeindebegriff erfaßt die Kommune als Verwaltungseinheit in ihrer Funktion, die auf-

---

1) Das zweite Neugliederungsgesetz des Raumes Siegen (v. 5.11.1968 GV NW 358), durch das 96 Kommunen des Landkreises Siegen in 6 Gemeinden gegliedert wurden, kann als Musterbeispiel, planmäßig Großgemeinden zu schaffen, dienen.

2) Gesetzlich ist nicht fixiert, was man unter einer "Gemeinde" zu verstehen hat.
Nach WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 180, sind Gemeinden "einfache, unmittelbare kommunale Gebietskörperschaften mit Gebietshoheit zur Selbstverwaltung universal überlassener örtlicher Aufgaben und zur Fremdverwaltung zugewiesener Kompetenzen."

tretenden Grundbedürfnisse ihrer Einwohner zu befriedigen. Insofern hat sich dieses Gebilde am Merkmal der Lokalität[1] zu orientieren, weil nämlich die Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu einer Trennung von örtlichen und überörtlichen Aufgaben führt.

Dennoch läßt sich das Wesen der Gemeinde anhand des juristischen Gemeindebegriffs nicht vollends begreifen, da die Kommune ein "soziologisches Urphänomen" darstellt.[2] Unter soziologischem Aspekt ist die Gemeinde eine globale Gesellschaft vom Typus einer lokalen Einheit, die eine unbestimmte Mannigfaltigkeit von Funktionskreisen, sozialen Gruppen und anderen sozialen Erscheinungen impliziert; neben zahlreichen Formen innerer Verbundenheit hat sie ihre organisatorische Außenseite.[3]

Gemessen an diesen umfassenden Gemeindeverständnis, ist die Kritik an der Großgemeinde als örtlicher Gemeinschaft zu beleuchten.

---

1) Vgl. LAUX, S. 374

2) So MONZ, S. 40 f

3) Vgl. KÖNIG, S. 23. Nach KÜHN, S. 129 sind wesentliche Merkmale der Gemeinde im soziologischen Sinne lokale Einheit, soziale Interaktionen sowie gemeinsame Bindungen.
THIEME, AfK 1963, 185 (189), prägt den Begriff der "natürlichen Lebensgemeinschaft".
Die Qualifikation einer Selbstverwaltungskörperschaft als Gemeinde wird durch eine Gleichsetzung von räumlicher Nachbarschaft und räumlicher Gemeinschaft häufig erschwert. Dabei wird übersehen, daß bei der gesellschaftlichen Einheit Gemeinde die Nachbarschaft zwar als Grundprinzip der menschlichen Vergesellschaftung (vgl. KÖNIG, S. 18, 25; KÜHN, S. 130) in Erscheinung tritt und dafür ein gewisses räumliches Beisammensein Voraussetzung ist, daß aber das nachbarschaftliche Element nicht in einer idealisierten "Überschaubarkeit" besteht. Das Prinzip der Nachbarschaft darf nicht mit der konkreten Nachbarschaft verwechselt werden. Die konkrete Nachbarschaft bedingt ein möglichst weitgehendes räumliches Zusammenwohnen und führt zu einer Überbewertung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner. Vgl. dazu KÖNIG, S. 25, 27 f; KÜHN, S. 130 ff

bb) Die moderne Gemeinde als Versorgungseinheit

Die Sachverständigenkommission[1] grenzt den Begriff der örtlichen Gemeinschaft nicht auf den Bereich eines Ortes im Sinne einer Ortschaft, Siedlung oder Wohnplatzes ein, sondern spricht unter Berücksichtigung der sozialen Verhältnisse von der örtlichen Verwaltung als dem Inbegriff aller Tätigkeiten, die sich herkömmlich im N a h b e r e i c h mit der Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse befaßt. Die örtliche Gemeinschaft wird als Versorgungsnahbereich begriffen.

Diese Auslegung der örtlichen Gemeinschaft wird mit dem Hinweis von anderer Seite abgelehnt, die Gemeinde müsse eine ö r t l i c h e Gemeinschaft bleiben und dürfe nicht zum Kreis oder zur Region werden.[2] Eine örtliche Gemeinschaft setze räumlich gegeneinander abgegrenzte Gebilde voraus, "wie sie herkömmlich in Städten und Dörfern mit einem bestimmten "Gemeindegebiet" "gewachsen" und organisiert sind".[3] Aus diesen Überlegungen wird gefolgert, eine Großgemeinde könne keine örtliche Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG sein, auch wenn dabei die neuen Gemeindegrenzen mit denen eines Versorgungsnahbereichs zur Deckung gelangten.[4]

---

1) GUTACHTEN A, S. 32 f

2) Vgl. GUTACHTEN B, S. 30 (Minderheits-Gutachten); STERN-PUTTNER, S. 24

3) So SEIBERT, S. 8, der die "örtliche Gemeinschaft" mit der politischen Gemeinde gleichsetzt; vgl. auch GÖRG, S. 773.
In diesem Zusammenhang beruft man sich auf den Selbstverwaltungsgedanken; vgl. STERN-PUTTNER, S. 29; SEIBERT, S. 64

4) Vgl. dazu WALPER, S. 1030, der den Standpunkt von GALETTE zitiert.

Eine Beurteilung dieser unterschiedlichen Auffassungen hat im Ausgangspunkt zu beachten, daß es sich bei der Gemeinde um ein sich historisch entwickeltes Gebilde handelt. Die Gemeinde, in ihrer sozialen Funktion ihren Einwohnern gegenüber, ist einem ständigen Wandel hinsichtlich der Aufgabenstruktur im Rahmen der heutigen Daseinsvorsorge unterworfen. Um den Bedürfnissen der Bewohner gerecht zu werden, benötigt die Gemeinde eine sachliche und personelle Mindestausstattung, die nur bei einer gewissen räumlichen Ausdehnung des Gemeindegebiets entfaltet werden kann. Die moderne Gemeinde ist damit in erster Linie zu einer V e r s o r g u n g seinheit geworden.[1] Deshalb ist, wie LAUX ausführt,[2] als Maßstab für die Bewertung des Begriffs der örtlichen Verbundenheit nicht mehr allein auf die seßhafte, mit der Siedlungseinheit kraft Grundeigentums oder langdauernder Dienstversorgungsverpflichtungen verbundenen Bevölkerungsgruppe abzustellen. Vielmehr genügt es, wenn die Mehrheit der Einwohner ihre Beziehungen zu den Gebietskörperschaften durch bestimmte Einrichtungen der Daseinsvorsorge realisieren kann.[3] Damit ist eine Raumbezogenheit des Einwohners gefunden, die im wesentlichen mit dem Versorgungsnahbereich identifiziert werden darf.[4]

Der verwaltungstechnischen Seite der Selbstverwaltung ist mithin Genüge geleistet, da eine derart strukturierte Verwaltung die Selbstverwaltungsangelegenheiten eigenständig erfüllen kann. Andererseits

---

1) Vgl. LAUX, S. 377; ferner SCHEUNER, Der Gemeinderat 1966, 82 (85)

2) S. 377

3) Vgl. auch WAGENER, AfK 1964, 237 (251 f)

4) Vgl. GUTACHTEN A, S. 33; THIEME, DVBl. 1966, 325 (328); R. GÖB, Der Landkreis 1967, 375 f

geht diese Steigerung der Effektivität auf Kosten der kommunalpolitischen Komponente; sie führt zu einer Entleerung des Bürgerbegriffs. Ebenso wie von der Gemeinde nicht mehr von einer Siedlungs-, sondern von einer Versorgungsgemeinschaft auszugehen ist, erscheint es heute angebracht, eher von einem Verbands- als von einem Gemeindebürger zu sprechen.[1] Die Änderungen der sozialen Strukturen und der gesellschaftspolitischen Anschauungen bedingen insofern einen tiefgreifenden Wandel sowohl des Inhalts der örtlichen Gemeinschaft als auch eines Wandels der bürgerschaftlichen Mitarbeit im Rahmen der Selbstverwaltung.[2]

Galt früher der Satz, daß das Vorhandensein einer S e l b s tverwaltung besser sei als eine gute Verwaltung, ist heute zu sagen, Selbstverwaltung muß zugleich gute Verwaltung sein.[3] Es ist ein unabdingbares Erfordernis der heutigen Zeit, sich von der idealtypischen Vorstellung zu trennen, daß Siedlungs-, Verwaltungseinheit, örtliche Gemeinschaft und Gemeindegebiet als einheitlicher Lebensraum übereinstimmen müssen.[4] Dann nämlich können Gemeindebildungen auf der Grundlage eines Versorgungsnahbereichs nicht dem Terminus der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 GG) entgegenstehen.[5] Zum

---

1) So THIEME, AfK 1963, 185 (191)

2) Vgl. LOSCHELDER, S. 806 f; THIEME, aaO, S. 186; ferner KOCH, S. 91

3) Vgl. HESSE, S. 4

4) Vgl. KUHFUß, S. 197; WAGENER, AfK 1964, 237; KUHN, S. 156 ff

5) Vgl. MONZ, S. 42, 49; LAUX, S. 377; THIEME, DVBl. 1966, 325 (328); KUHN, S. 133, 172
Demnach sind Pläne, eine "Weltstadt Ruhr" zu konzipieren (vgl. MATTENKLODT, S. 27 mwN), unzulässig, da sie dem heutigen Selbstverwaltungsverständnis zuwiderlaufen. Dagegen bestehen keine Bedenken, das Ruhrgebiet in sechs Großstädte zu untergliedern; anderer Ansicht vgl. GUTACHTEN B, S. 30 - Minderheits-Gutachten).

Teil sieht man die Großgemeinde geradezu als eine vom Grundgesetz gewünschte Gestaltungsform gemeindlichen Lebens an.[1)]

b) Die Funktion der Ortschaftsverfassung

Die Sachverständigenkommission versteht unter einer Ortschaft den unselbständigen Teil einer einheitlichen neuen Gemeinde und sieht den Sinn der Ortschaftsverfassung darin, daß Angelegenheiten der Gemeinde, die nur für eine Ortschaft Interesse haben, ortsnah erledigt werden.[2)] Auf diese Weise soll das Engagement des Einwohners an Belangen des engeren Lebenskreises erhalten bleiben.

Bedeutung oder Bedeutungslosigkeit der Ortschaftsverfassung einer Großgemeinde hängen von der Beurteilung des Werts der bürgerschaftlichen Mitarbeit im Rahmen der Selbstverwaltung ab. Diese Frage gehört in den Problemkreis der Organisation einer Verwaltung, die effektiv arbeiten muß, aber andererseits auch als ein integrierendes Element fungieren soll.

Zweifelsohne geht bei den an den Maßstäben der Verwaltungseffektivität bemessenen neuen gemeindlichen Einheiten ein Teil der ursprünglich vorhandenen Ver-

---

1) Vgl. KOCH, S. 92; THIEME, DVBl. 1966, 325 (328); ferner ROTHE, Die Großgemeinde, S. 5

2) GUTACHTEN A, S. 36 f; die Ortschaft soll in der Regel nicht weniger als 500 Einwohner umfassen. Vgl. auch KOCH, S. 55; KRÄMER, S. 30 ff Ländliche Gemeinden werden in Ortschaften, städtische in Bezirke dekonzentriert; vgl. auch WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 186 f

bundenheit der Einwohner verloren,[1] was sich anschaulich auch in einer geringeren Beteiligung der Bürger an Ehrenämtern niederschlägt.[2] Hingegen bricht die moderne Gemeinde als Versorgungszentrale zum anderen endgültig mit überholten Leitvorstellungen über die Funktion der Selbstverwaltung und verhilft somit dem modernen an einem demokratisch sozialen Rechtsstaat ausgerichteten Selbstverwaltungsverständnis zu mehr Wirksamkeit. Daher ist der grundsätzlich in Nordrhein-Westfalen eingeführte Großgemeindetyp ohne Bedenken zu begrüßen. Es ist höchstens die Erforderlichkeit von Ortschaftsverfassungen an sich zu kritisieren.[3]

Die innergemeindliche Gliederung einer Großgemeinde darf einerseits die straffe Selbstverwaltungsorganisation nicht übermäßig beeinträchtigen, zum anderen muß sie aber ihre Funktion, die Ortsnähe der Verwaltung zu sichern, gerecht werden. Da heute jedoch dem Ehrenamt innerhalb der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht mehr ein überragender Stel-

---

1) Deshalb - und wegen der Schwächung des Ehrenamts - lehnen viele die Großgemeinde ab; vgl. SCHEUNER, AfK 1969, 209 (242), der für die Erhaltung des Amts plädiert; WALPER, S. 1030, der den Standpunkt GALETTES zitiert.
Die Gefahr einer Verdrängung der politischen Idee der modernen Selbstverwaltung durch einen mehr technisch gedachten "funktionierenden Kommunalparlamentarismus" sieht WAGENER, AfK 1964, 237 (256).

2) Das läßt sich anhand des § 3 Abs. II. 2a, 3a KWahlG nw verdeutlichen:
bei 14 Gemeinden mit 500 Einwohnern können 98,
bei 1 Gemeinde mit 7.000 Einwohnern können 19 Bürger in den Gemeinderat gewählt werden; vgl. auch den Vorschlag von KOCH, S. 67 Fußnote 193.

3) Zum Teil wird der Weg der innerörtlichen Gliederung mit dem Bemerken abgelehnt, diese Initiative sei lediglich ein Selbstverwaltungsersatz und könne das Selbstverwaltungsdefizit nicht überdecken; vgl. STERN-PÜTTNER, S. 29; ähnlich TIGGES, S. 286 ff

lenwert zugebilligt wird - die Vielzahl der Aufgaben erfordert hauptberufliche Fachkräfte -, ist nur dann für eine Ortschaftsverfassung zu plädieren, wenn sie dazu beiträgt, das Zusammenleben bei ausgeprägten historischen Eigenheiten ehemaliger Gemeinden zu erleichtern.[1] Für diesen Fall erscheint es hinreichend, Ortschaftsverwaltungen mit Ortsvorstehern einzurichten;[2] lediglich in sehr großen Städten ist das Gemeindeleben durch die Institutionalisierung von Ausschüssen zu aktivieren.[3]

Die moderne Großgemeinde, die zum Regeltyp der neugegliederten Gebiete geworden ist, entspricht also der heutigen Vorstellung vom in Art. 28 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsprinzip, das vorwiegend verwaltungstechnisch geprägt ist, ansonsten jedoch nicht auf eine integrierende Wirkung verzichtet.

2. Die Bewährung des Begriffs des öffentlichen Wohls

Nach der Neufassung des Eingemeindungsrechts bestätigte sich die Meinung der Sachverständigenkom-

---

1) Vgl. LAUX, S. 380; auch ROTHE, Kommunalwirtschaft 1969, 190 und 196; THIEME, DVBl. 1966, 325 f; WALPER, S. 1032, zitiert R. GÖB

2) Vgl. ROTHE, aaO, S. 193, 196; WEBER, Probleme, S. 15; auch § 13 Abs. 2 Satz 1 nw GO

3) Vgl. insbesondere zur Bedeutung der Stadtbezirke, MONZ, S. 54 ff
Als Beispiel für eine flexible Anwendung dieser Grundsätze sei auf die Neugliederung des Raumes Bonn hingewiesen (Gesetz zur kommunalen Neugliederung des Raumes Bonn v. 10.6.1969, GV NW 236). Während im Stadtbereich Bonn die ehemaligen Gemeinden (z.B. Bad Godesberg, Beuel) in Bezirke mit Ausschüssen samt "Vorsitzenden des Stadtbezirksausschusses" eingeteilt wurden, ernannte man in den ländlichen Zonen des Raumes lediglich Ortsvorsteher. Vgl. HESSE, S. 8, der auch auf die Anlehnung der Konzeption an die Göttingen-Lösung aufmerksam macht (GVBl. Nds 1964, 134).

mission,[1] daß diese neue Regelung die praktischen Durchführungen wesentlich vereinfachen und beschleunigen werde.[2] Der unbestimmte Rechtsbegriff des öffentlichen Wohls ermöglicht eine sachgerechtere Anwendung als der Begriff der dringenden Gründe des übergemeindlichen öffentlichen Interesses.

Die von der Praxis erstellten Gutachten der Sachverständigenkommission beeinflussen die konkreten Neugliederungen erheblich. Sie werden bei allen Vorhaben herangezogen, und somit ergibt sich eine gewisse Vereinheitlichung der Gebietsänderungen. Dieser Vorteil einer einheitlichen Anwendung des öffentlichen Wohls erweist sich dann jedoch als schwerwiegender Nachteil, wenn die Grundsätze der Sachverständigenkommission zu verbindlichen Modelllösungen mit Normencharakter aufgewertet werden. Das führt dann zu einer Schematisierung der gemeindlichen Neugliederung.[3]

Eine Schematisierung indessen kann dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden widersprechen.

a) Die allgemeine Problematik der Modellvorstellungen

Es erscheint höchst bedenklich, wenn die grundsätzlichen Überlegungen der Kommissionen als Modell-

---

1) GUTACHTEN A, S. 41

2) Eindeutig zeigte sich bei den Bemühungen, den Kernbereich des Siegerlandes zu ordnen, daß die Formel von den übergemeindlichen öffentlichen Interessen und die Möglichkeit einer Volksabstimmung eine sachdienliche Eingemeindungspolitik verhinderten. Eine überwältigende Mehrheit der betroffenen Bevölkerung lehnte die Eingemeindungen ab; vgl. dazu Landtag NW 5. Wahlperiode, Drs. Nr. 831, S. 19

3) Vgl. LOPPE, DVBl. 1971, 473 (476)

lösungen erachtet werden, die zwar nicht selbst im Gesetz aufgenommen sind, aber als gesetzliche Bestandteile aufgefaßt werden.[1)]

Einmal wird damit eine Prüfung einer Einzelmaßnahme an den bestehenden Voraussetzungen des Eingemeindungsrechts verhindert,[2)] zum anderen ist der Gesetzgeber fest an die erarbeiteten Richtlinien gebunden und hat nicht die Möglichkeit, im Einzelfall einer konträren Konzeption zuzustimmen. Letzteres gebietet die Verbindlichkeit der am öffentlichen Wohl orientierten Modelle. Andersartige Lösungen könnten nicht mehr mit dem Allgemeinwohlerfordernis in Einklang stehen.

Insgesamt gesehen bedeutet das eine unzulässige Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts. Es gehört nämlich zum historisch überkommenen Selbstverwaltungsbild, daß jede einzelne Neugliederungsmaßnahme am Bewertungsmaßstab des öffentlichen Wohls gemessen

---

1) So der VerfGH Rheinland-Pfalz vor allem im grundlegenden Urteil v. 17.4.1969, DVBl. 1969, 799 (802 ff)
Nach dieser Rechtsprechung sind die Lösungsmodelle selbst nicht im Gesetz umschrieben, gleichwohl sollen sie aber in der Weise ihren Niederschlag im Gesetz finden, als sie als generellabstrakte Normen behandelt werden.
Daraus wird weiter gefolgert, daß nicht mehr die konkrete Eingemeindung anhand des öffentlichen Wohls zu überprüfen sei, sondern vielmehr lediglich das Lösungsmodell selbst dem Allgemeinwohl zu entsprechen habe. Es genüge, wenn der Gesetzgeber bei der Festlegung des Lösungsmodells in Erfüllung des Gemeinwohlauftrags eine Wertung vollzogen habe, die nur darauf zu überprüfen sei, ob sie "eindeutig widerlegbar" oder "offensichtlich fehlsam" sei oder der verfassungsrechtlichen "Wertordnung" widerspreche.

2) Dies, so SEIBERT, S. 72 f, führe zu einer völligen Entleerung jeder Konkretisierungsversuche der Gründe des öffentlichen Wohls, zumal die Bemessungsgrundsätze der entsprechenden Länderbestimmungen, wie z.B. § 5 nw GO, unberücksichtigt blieben.

werden muß.[1] Dabei reicht es nicht aus, die Neuregelung lediglich an einer Modellvorstellung - die allenfalls als ein Vorbild oder ein Lösungsentwurf klassifiziert werden kann[2] - zu überprüfen. Dies beansprucht um so mehr Gültigkeit, als nämlich eine allgemein für richtig eingestufte Lösungsmöglichkeit im konkreten Fall durchaus nicht mehr dem Grundsatz des öffentlichen Wohls entsprechen kann.[3]

Ein Modell dient der Konkretisierung des öffentlichen Wohls und damit des Selbstverwaltungsrechts auf diesem Teilgebiet. Insofern sind Modelle an sich zu bejahen; sie bilden das Verbindungsstück zwischen Theorie und Praxis, zwischen Eingemeindungsrecht und Neugliederungsgesetz. Der Gesetzgeber muß sich im Einzelfall frei unter Zuhilfenahme der Modellrichtlinien zu einer Lösung gelangen, die den lokalen Gegebenheiten entspricht.[4] Dagegen darf er nicht von vornherein an die Entscheidung des Modells gebunden sein. Das gebietet auch die Aussage des § 5 nw GO.

b) Die Problematik der Richtzahlen

Ebenfalls am Maßstab des § 5 nw GO ist die Forderung der Gutachten A und B zu messen, die für die

---

1) Vgl. MENGER, S. 283; HOPPE, DVBl. 1971, 473 (478)

2) Vgl. HOPPE, Der Landkreis 1969, 228 (229)

3) Die Ansicht des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs ist aus verfassungsrechtlichen Gründen zu verwerfen, da die Selbstverwaltungsgarantie abstrakte Abwägungen auf Kosten der gemeindlichen Existenz schlechthin verbietet; vgl. SALZWEDEL, DöV 1969, 546 (547); HOPPE, Der Landkreis 1969, 228 (229) und DVBl. 1971, 473 (476); v. LOEBELL, Zi 2 zu § 14; GÖRG, S. 774 f; siehe auch VerfGH NW Urt. v. 24.4.1970, DVBl. 1970, 794 (796 f).

4) Vgl. v. LOEBELL, aaO; LAUX, S. 374 und 378; GUTACHTEN A, S. 28; auch VerfGH NW, aaO, S. 795, 798

jeweiligen Gemeindetypen Mindesteinwohnerzahlen von 8.000 (bzw. 5.000) und 30.000 festsetzen.[1] Diese Richtlinien lassen sich mit dem Gedanken vereinbaren, möglichst jedem Bewohner in nahezu gleicher Weise eine effektive Selbstverwaltung zur Verfügung zu stellen.[2] Richtzahlen zu nennen, bedeutet im gewissen Sinne Selbstverwaltung zu planen und sich dabei von dem geschichtlich gewachsenen Selbstverwaltungsbild zu lösen. Eine rationell ahistorische Betrachtungsweise formt mithin zum großen Teil das heutige Selbstverwaltungsverständnis. Ihre Rechtfertigung findet diese Betrachtungsweise letztlich in § 5 nw GO, der eine der Selbstverwaltung entsprechende Bemessung des Gemeindegebiets verlangt. Das Recht auf Selbstverwaltung kann nur dort bejaht werden, wo eine Verwaltungseinheit existiert, die fähig ist, den Bürgern alle Leistungen der modernen Daseinsvorsorge bereitzustellen.

Wenn hier einer Festsetzung von Richtzahlen zugestimmt wird, geschieht das unter dem Vorbehalt, daß jeweils im konkreten Einzelfall eingehend geprüft wird, ob die infragekommende Richtzahl erreichbar und vertretbar ist.[3]

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat bewiesen, wie aus den Neugliederungsgesetzen hervor-

---

1) Vgl. GÖRG, S. 775; BECKER, Öffentliche Interessen, S. 78, 88 f, der zur Umsicht bei der Handhabe mit Richtzahlen mahnt.

2) Vgl. HOPPE, DVBl. 1971, 473

3) Ebenso verhält es sich bei der zum Modell erhobenen Großgemeinde, die nur dann dem öffentlichen Wohl entspricht, wenn eine Anpassung an die tatsächlichen Gegebenheiten erfolgt. Vgl. dazu die Begründungen folgender Neugliederungsgesetze: Landtag NW 6. Wahlperiode, Drs. Nr. 462, S. 56 f; Nr. 480, S. 31 ff; Nr. 852, S. 50 f

geht,[1] daß er sich seine Entscheidungsfreiheit vorbehalten hat. Das Selbstverwaltungsrecht ist also in dieser Beziehung in der Praxis beachtet worden. Die Abweichungen von den Richtzahlen nach oben und unten bekräftigen diese These, da eine Stärkung des Selbstverwaltungsprinzips nicht schablonenhaft gleichgroße Einheiten indiziert. Vielmehr entspricht es den sich größtenteils historisch entwickelten Selbstverwaltungskörperschaften, wenn sich die gemeindliche Gebietsreform - aufbauend auf dem Vorhandenen - mit Hilfe der Gemeindetypen A und B sowie der Ausweisung als Zentren verschiedener Stufen dem Ziel des § 5 nw GO nähert. Es werden verschiedenartige, aber raumgerechte, funktionsfähige Kommunen erstrebt.

Wenn das Parlament vor der Entscheidung über die gemeindliche Neuordnung eines konkreten Raums Alternativlösungen bewertet, zeigt sich, daß der Gesetzgeber der bestehenden Gefahr einer Schematisierung aufgrund der Modellvorstellungen entgangen ist.[2]

Die Gutachtervorschläge, die der Gebietsreform den einheitlichen Rahmen einer Gesamtreform verleihen, haben sich in der Praxis bewährt.[3] In ihrer Funktion, den Begriff des öffentlichen Wohls am Selbstverwaltungsrecht näher zu konkretisieren, sind sie für diese Reform unentbehrlich geworden.

---

1) Vgl. auch die Begründung der Gesetzesentwürfe, z.B. Landtag NW 6. Wahlperiode, Drs. Nr. 1340 und Nr. 1342; des weiteren die Stellungnahme der Landesregierung v. 9.5.1967 zum Gutachten A, siehe bei MATTENKLODT, S. 93

2) Vgl. dazu die Alternativvorschläge für den Kreis Ennepetal, der entweder ganz aufgelöst oder an die umliegenden Großstädte aufgeteilt werden sollte; Landtag NW, 6. Wahlperiode, Drs. Nr. 1340, S. 89 ff und 172 f, weiter Drs. Nr. 850, S. 108 ff

3) Vgl. dazu die Darstellung von HOPPE, DVBl. 1971, 473 (476 ff), über den Wert eines Modells der "Selbstbindung der Verwaltung".

3. Würdigung der Eingemeindungspolitik

Die Eingemeindungspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen findet ihren gedanklichen Anknüpfungspunkt in den Reformbestrebungen der Weimarer Zeit. Sie versteht sich gewissermaßen als Fortsetzung jener Bemühungen, versucht aber, die Fehler jener Epoche auszumerzen.[1] Vorschläge und Konzeptionen sind von der zwingenden Notwendigkeit geprägt, eine leistungsfähige Kommunalstruktur aufzubauen. Auf der Grundlage detaillierter Strukturanalysen der Landesplanung und Raumordnung, als deren Ausdruck die Gutachten A und B gewertet werden können, vollzieht sich eine sorgfältig geplante, das ganze Land umfassende Gebietsreform.[2] Sie versucht, der Mannigfaltigkeit der Bedürfnisse der pluralistischen Gesellschaftsordnung gerecht zu werden.

Bei der Neuordnung der gemeindlichen Räume hat sich Nordrhein-Westfalen durchweg von einem modernen Selbstverwaltungsverständnis leiten lassen. Sowohl die verwaltungstechnische Leistungseffizienz als auch die kommunalpolitischen Strukturelemente der Selbstverwaltung befinden sich in genügendem Maße in einem harmonischen Verhältnis. Trotz der weitgehenden Modellvorstellungen - hauptsächlich niedergelegt durch die Gemeindetypen A und B sowie dem Typus der Großgemeinde - richtet sich die gemeindliche Gebietsreform zwar nach einem Schema, verfällt aber nicht einer Schematisierung, die dem Selbstverwaltungsprinzip zuwiderliefe. Dies zeigt sich insbesondere in den Begründungen zu den ein-

---

1) Vgl. GUTACHTEN B, S. 11

2) Vgl. SALZWEDEL, DöV 1969, 810 (184); HOPPE, DVBl. 1971, 473

zelnen Neugliederungsgesetzen. Die Modelle sind jeweils im konkreten Fall an die örtlichen Umstände angepaßt.[1] Die Reihenfolge der Neugliederungsmotivationen - angefangen bei den sozio-ökonomischen Planungsräumen bis zu den historischen Zusammenhängen - veranschaulicht die Rangfolge der Gesichtspunkte der gemeindlichen Gebietsreform. Es spiegelt sich hier der Übergang von der geschichtlich gewachsenen Gemeinde zu rational geplanten, möglichst effektiven Versorgungskörperschaften wieder.[2] Die Gebietsreform ist "geplante Selbstverwaltung bei Ablösung der historischen Selbstverwaltung".[3]

Diese Überlegungen zu planmäßig geordneten Lebenseinheiten auf örtlicher Ebene bedingen, von dem Prinzip grundsätzlicher Deckungsgleichheit zwischen Wirtschafts- und Verwaltungseinheit Abstand zu nehmen. Angesichts der herrschenden Divergenz zwischen städtischem Gemeindegebiet und den ökonomischen Einheiten verzichtet man in Nordrhein-Westfalen, diese Identität zu einem Leitziel der gemeindlichen Gebietsreform zu erklären. Allerdings bemüht man sich in ländlichen Zonen, effektivere Verwaltungseinheiten zu schaffen, die soweit wie möglich mit den Wirtschaftszentren räumlich übereinstimmen sol-

---

1) Vgl. auch Landtag NW 6. Wahlperiode, Drs. Nr. 480, S. 33:
"Bei der Zuordnung der Gemeinden untereinander im Rahmen dieser Richtwerte kann aber nicht schematisch verfahren werden. Vielmehr sind bei der Zuordnung die Grenze des Versorgungsnahbereichs, ökonomisch strukturelle Zusammenhänge, die Siedlungsstruktur, der örtliche Planungsraum und der örtliche Verwaltungsraum und schließlich auch historische Zusammenhänge als Anhaltspunkte zu berücksichtigen."

2) Vgl. HOPPE, DVBl. 1971, 473

3) HOPPE, aaO, S. 474

len. Damit will man eine egalitäre Versorgung der Bevölkerung sicherstellen.[1)]

Die Beachtung dieser Konzeption führt indessen zu einer stärkeren Beachtung der Selbstverwaltungskörperschaften in ihrer Individualität. Die allgemeine Forderung, die gemeindlichen Selbstverwaltungsträger im Zuge der notwendigen Flurbereinigung r a u m g e r e c h t zu gestalten,[2)] ist demnach dahingehend auszulegen, daß die kommunale Struktur den tatsächlich vorhandenen topographischen und wirtschaftlichen Momenten nur innerhalb der Selbstverwaltungsschranken anzupassen ist, und zwar als Ausdruck einer gezielten Verwaltungseffektivität.

In diesem Zusammenhang ist auf das schwierige Problem der Stadt-Umland-Beziehungen hinzuweisen.[3)] Bezüglich dieser Verflechtungsräume gehen die Gutachtervorschläge dahin, zur Sicherung einer räumlich geordneten Entwicklung die kommunalwirtschaftlichen örtlichen Beziehungen möglichst einer Gemeinde zu überlassen, um Reibungsverluste bei der Koordinierung zwischen konkurrierenden Gemeinden weitgehend

---

1) Vgl. zu diesem Fragenkreis: GUTACHTEN A, S. 9; auch SCHEUNER, AfK 1969, 209 (238), der auf die Schwierigkeiten einer solchen Raumidentität, aber auch auf die rasche Veränderbarkeit von Wirtschaftsgebieten hinweist. KREBSBACH, S. 74, verlangt dessen ungeachtet eine Anpassung.

2) Vgl. SALZWEDEL, DöV 1969, 810; WEBER, Gutachten, S. 43 f; ROTHE, Kommunalwirtschaft 1968, 88 (89) und 1969, 190; J. GÖB, Die Gemeinden, S. 292 ff

3) Gebräuchlich ist auch der Ausdruck "Stadtregion-Problematik". Zu diesem Begriff und zu der Bedeutung der Stadtregion vgl. KREBSBACH, S. 69 ff mwN; BOCKELMANN, S.18 f; WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 261
Aufschluß über die Entwicklung der Ballungszentren der Bundesrepublik sowie Nordrhein-Westfalen liefert das statistische Material über die Stadtregionen: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1964, 34 ff und 1970, 34 ff; GUTACHTEN B, S. 31 ff

auszuschalten.[1] Dabei wird auf schon vorhandene Ansätze zentralörtlicher Gliederung zurückgegriffen. Sorgsam ist man im Rahmen dieses Programms darauf bedacht, das Instrument der Eingemeindung nicht zu einem Allheilmittel werden zu lassen,[2] sondern dieses nur dann in Anspruch zu nehmen, wenn die Mißstände gemeindlicher Verwaltungsstrukturen nicht anders zu beseitigen sind.[3] Dieses Handeln ist von der Erkenntnis getragen, daß in Agglomerationsräumen das Stadt-Umland-Problem im Falle bloßer Eingemeindung von Kommunen in einen zentralen Ort lediglich verlagert, nicht aber endgültig gelöst wird.[4] Daher werden auf der Basis der Sachverständigengutachten und unter Erprobung neuartiger Organisationsformen individuelle Lösungen angestrebt.[5]

---

1) Vgl. GUTACHTEN B, S. 34 ff; auch WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 180 (2. Auflage)

2) Vgl. ROTHE, Das Recht, S. 143 mwN

3) Insbesondere benutzt man die Eingemeindung nicht, um Kernstädten ohne zwingenden Grund Gebietsvergrößerungen zu verschaffen. Zwar soll die Befriedigung des Nachholbedarfs einiger Gemeinden - deren Grenzen meist aus dem vorigen Jahrhundert stammen - durch Eingemeindungen gestattet sein; eine Vorratspolitik ist demgegenüber unzulässig. Vgl. WEBER, Gutachten, S. 44 f; Probleme, S. 14 f; ferner BECKER, Öffentliche Interessen, S. 87; demgegenüber spricht DAHM, S. 5, von einem grundsätzlichen Eingemeindungsverbot.

4) Vgl. GALETTE, S. 115; DAHM, S. 4

5) Vgl. WOLFF, Verwaltungsrecht II, S. 181 (2. Auflage)
Zur Lösung des Stadt-Umland-Problems sind in der Literatur etliche Modelle entwickelt worden. Inwieweit sich diese in den gegenwärtigen Verfassungsaufbau eingliedern lassen und mit dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht vereinbar sind, kann im Rahmen des zu bearbeitenden Themas nicht Gegenstand der Erörterung sein. Es seien an dieser Stelle lediglich die wichtigsten Lösungsversuche aufgezählt:
Eingemeindungen, Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, industrielle Großkreise, Stadt-Land-

Resümierend ist in bezug auf die heutige Eingemeindungspolitik Nordrhein-Westfalens folgendes festzustellen. Nachdem die Phase der Konzeptionslosigkeit, die eher in statisch retardierenden als in dynamischen Einflüssen ihre Prägung fand, beendet war, kam es zu einer Enttabuisierung des Mittels der Eingemeindung.[1] Dieses Instrument kann infolgedessen seiner Funktion als Rationalisierungsmaßnahme wieder gerecht werden.[2]

Allerdings ist die Eingemeindung durch die Modellvorstellungen in eine Gesamtkonzeption eingebettet und insofern nicht mehr frei anwendbar, wie es zu früheren Zeiten üblich gewesen ist. Dies macht die gemeindliche Gebietsreform überschaubarer und meßbarer. Sie vollzieht sich auf der Grundlage der Auswertungen reichhaltigen statistischen Materials und bezweckt, ein möglichst gleichmäßig verteiltes Netz von rationellen, verwaltungskräftigen Selbstverwaltungskörpern zu erhalten. Die betonte Ausrichtung der Reformen an der Maxime der Verwaltungseffektivität findet ihre anerkannte Grenze in der kommunalpolitischen Seite, dem Gedanken des bürgerschaftlichen Engagements und einer Stärkung der demokratischen Selbstverwaltungsorganisation.

Mithin darf anerkannt werden, daß sich die Reform-

Kreise, Stadtunionen und Nachbarschaftsverbände. Vgl. dazu MATTENKLODT, S. 10, 23 ff mwN; STERN-PÜTTNER, S. 13 ff; KREBSBACH, S. 69 ff; ROTHE, DVBl. 1969, 784 ff; Der ideale Behördenaufbau, S. 51 ff; WEBER, Gutachten, S. 34 ff

1) Als Musterbeispiel für den tiefgreifenden Gesinnungswandel kann auf die Neugliederung des Raumes Bonn hingewiesen werden. Die Bemühungen, das Stadtgebiet Bonns zu ordnen, erstreckten sich von 1947 bis 1969; vgl. HESSE, S. 4 ff

2) Vgl. MONZ, S. 49, 52 f; WEBER, Gegenwartsprobleme, S. 28

bestrebungen am Orientierungspunkt eines sich zwar historisch entwickelten, aber auf heutige Verhältnisse zugeschnittenen Selbstverwaltungsverständnisses messen lassen.

Eine vergleichende Schlußbetrachtung

A. Die Entwicklung des Eingemeindungsrechts

I. Die eingemeindungsrechtlichen Bestimmungen und das Selbstverwaltungsprinzip

Im Laufe der Untersuchung verdeutlichte sich, in welch großem Ausmaß das Eingemeindungsrecht der verschiedenen Epochen eine Wandlung erfahren hat. Und zwar demonstrierte sich dies in zweifacher Hinsicht.

Einmal implizierten die in den Jahren 1927, 1935 und 1967 erfolgten Bestrebungen, das Eingemeindungsrecht in formeller Hinsicht zu vereinfachen, einen wesentlichen Fortschritt. War das Eingemeindungsverfahren in Preußen bis zum Jahre 1927 durch die Vielfältigkeit der einzelnen Regelungen nicht praktikabel, resultierte schon aus dem Wegfall der Trennung der eingemeindungsrechtlichen Bestimmungen in eine Landgemeinde- bzw. Städteordnung durch das Gesetz vom 27. Dezember 1927 (GS 211) eine größere Übersichtlichkeit. Die neue diesbezügliche Regelung des Jahres 1927 bewies die Abhängigkeit der gesetzlichen Regelung von praktischen Erwägungen, wenn man nunmehr die Art der zu ändernden Gemeindegrenzen zur Grundlage des Eingemeindungsverfahrens machte. Einen weiteren Schritt auf diesem Wege vollzog der Nationalsozialismus. Durch die entsprechenden Vorschriften der Deutschen Gemeindeordnung entfielen nämlich die Möglichkeiten eines Ausspruchs einer Gebietsänderung entweder durch Beschluß oder durch Gesetz. An ihre Stelle trat einheitlich der Ausspruch des Reichsstatthalters gemäß § 15 DGO. Demgegenüber zeigt die heutige Regelung, Eingemeindungen grundsätzlich nur durch Gesetz zu gestatten, den gegenwärtigen Stand dieser Entwicklung an.

Des weiteren trat eine wesentliche Vereinfachung des Eingemeindungsrechts in inhaltlicher Hinsicht ein. Enthielten die eingemeindungsrechtlichen Regelungen bis zum Jahre 1927 meist einige wenige, nur rein formelle Vorschriften, bildeten die materiellrechtlichen Erfordernisse seither den Schwerpunkt dieses Rechtsgebiets.

Den Änderungen der eingemeindungsrechtlichen Bestimmungen lag die Intention des jeweiligen Gesetzgebers zugrunde, das Eingemeindungsrecht den praktischen Bedürfnissen anzupassen. In der Regel barg dies die Forderung in sich, das Eingemeindungsrecht in dem Sinne zu modernisieren, als man erstrebte, möglichst rasch eine Vielzahl von Eingemeindungen durchführen zu können. Der allgemeine wirtschaftliche Aufschwung im Zuge der Industrialisierung des 20. Jahrhunderts und die damit verstärkte Großstadtbildung machten eine Neuorientierung des Eingemeindungsrechts erforderlich, zumal die älteren Eingemeindungsvorschriften weitgehend auf Gebietsstandswahrung gerichtet waren [1]. So änderte man die Vorschriften in den Jahren 1927, 1935 und 1967, um dieses Ziel zu erreichen. Eine Ausnahme bildet lediglich § 14 nw GO aF [2], der ausdrücklich daraufhin angelegt war, Eingemeindungen zu erschweren, wenn nicht sogar zu verhindern. Ausdruck dieses Vorhabens war die Einführung des Begriffs der dringenden Gründe des übergemeindlichen öffentlichen Interesses.

Gerade am Begriff des öffentlichen Interesses bzw. des öffentlichen Wohls ließ sich die Wandlung verdeutlichen, die das Eingemeindungsrecht seit Beginn des 20. Jahrhunderts charakterisierte. Von der an-

---

1) Vgl. auch BECKER, Öffentliche Interessen, S. 86
2) Vom 28.10.1952, GS NW 167

fänglichen Mitwirkungsbefugnis der betroffenen Gemeinden bis hin zum bloßen Anhörungsrecht vollzog sich dieser Prozeß, ein Prozeß, der den Gebietsänderungsakt aus der subjektiven Sphäre der Betroffenen löste und zu einer objektiveren Grundlage einer Entscheidung führte. So ersetzte man das Prinzip der Freiwilligkeit, d.h. grundsätzlich nur bei vorliegender Zustimmung der Beteiligten einzugemeinden, durch das materielle Erfordernis des öffentlichen Wohls. Die Einführung dieser Klausel änderte das Verhältnis zwischen der freiwilligen und zwangsweisen Eingemeindung grundlegend. Insbesondere demonstrierte der Übergang vom Begriff des öffentlichen Interesses zu dem des öffentlichen Wohls die Unzulänglichkeit des Enumerationsprinzips und verwies auf die vorrangige Betonung der Interessen der Allgemeinheit. Insofern ist es berechtigt, die Einführung der Klausel des öffentlichen Wohls als einen Schlußstrich in der Entwicklung des Eingemeindungsrechts zu deklarieren[1]. Dagegen kann auch nicht eingewandt werden, daß nach § 14 nw GO aF Gründe des übergemeindlichen Interesses anstelle des öffentlichen Wohls traten, wenn man die heutige Fassung des Paragraphen berücksichtigt.

Während man zur Weimarer Zeit keinen gesetzlich fixierten Auslegungsmaßstab für die Klausel des öffentlichen Wohls zur Hand hatte, boten in den folgenden Epochen die §§ 4 DGO und 5 nw GO, die bei Gebietsänderungen auf die örtliche Verbundenheit der Einwohner sowie auf die Leistungsfähigkeiten der Kommunen abstellten, eine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs.

---

1) Vgl. in diesem Zusammenhang die Wertung des § 13 DGO durch den Nationalsozialismus (Seite 96).

Die einzelnen Änderungen der Eingemeindungsvorschriften sind vollends nur auf dem Hintergrund der rechtlichen Einordnung des Selbstverwaltungsrechts zu verstehen. Die Diskussion zur Weimarer Zeit, die Mitwirkungsbefugnis der Gemeinden beim Eingemeindungsakt als eine Angelegenheit der Selbstverwaltung zu klassifizieren, berührte die dogmatische Einordnung des Art. 127 WRV als Programmsatz, Grundrecht oder institutionelle Garantie. Da Art. 127 WRV letztlich ein Musterbeispiel für eine institutionelle Garantie war, leitete sich daraus für das Eingemeindungsrecht der Schluß ab, daß die einzelne Gemeinde kein Existenzrecht beanspruchen konnte. Heute gilt dies als gesicherte Erkenntnis, und es gehört zum historischen Bild der Selbstverwaltung, in Eingemeindungsverfahren den Kommunen einen begrenzten Bestandsschutz zuzubilligen. Der Staat ist infolgedessen nicht berechtigt, willkürlich die Existenz einer Gemeinde zu gefährden. Vielmehr sind Eingemeindungen nur unter formellen und materiellen Voraussetzungen vollziehbar, wie sie z.B. in einem möglichst zu erreichenden Einverständnis, der Anhörungspflicht und der Klausel des öffentlichen Wohls zum Ausdruck gelangen.

Es zeigte sich mithin, daß die Entwicklung des Eingemeindungsrechts auf der Verwertung praktischer Erkenntnisse beruht, die ein Ausdruck der sozialen Wandlungen sind. Und des weiteren konnte veranschaulicht werden, daß die Forderungen nach größerer Praktikabilität der Eingemeindungsregelungen ihre Grenze in dem - mit Ausnahme zur nationalsozialistischen Zeit - verfassungsmäßig verankerten Selbstverwaltungsprinzip fanden. Dabei sind natürlich die zeitbedingten Änderungen zu beachten, die das Selbst-

verwaltungsprinzip erfahren hat[1].

II. Der Stellenwert des öffentlichen Wohls

Die Entwicklung der Klausel des öffentlichen Wohls im Laufe der Epochen dokumentierte eine zunehmende Sicherheit im Umgang mit diesem unbestimmten Rechtsbegriff. Zwei Komponenten, die rechtliche Unsicherheit sowie die politische Beeinflussung des Begriffs, machten die Auslegung als auch die Anwendung des öffentlichen Wohls schwierig.

Dies zeigte sich insbesondere 1927, als der Begriff ins Eingemeindungsrecht aufgenommen wurde. Zu jener Zeit war die Auslegung noch nicht so streng an dem verfassungsrechtlichen Prinzip des Selbstverwaltungsrechts orientiert. Im großen und ganzen erfaßte man den Begriff des öffentlichen Wohls als eine Norm, die aufgrund einer Abwägung von örtlichen und überörtlichen Interessen einem objektiven Kerngehalt zugeführt werden sollte. Gerade zur Weimarer Zeit bemühte man sich - allerdings weitgehend vergebens -, einzelne Gemeinwohlgründe herauszukristallisieren. Damals empfand man die Klausel großenteils als einen inhaltslosen, einer Analyse nicht fähigen Begriff. Wie sich das Denken der Weimarer Epoche durch Positivismus und Rationalismus auszeichnete und die Auslegung des öffentlichen Wohls in diesem Sinn beeinflußte, ist für die Auslegung des Begriffs während der nationalsozialistischen Zeit die Einbettung in das damalige Rechtsgefüge und die Bemessung an den

1) An dieser Stelle sei kurz auf die gegenteiligen Bemühungen hingewiesen, vor allem während der Weimarer Zeit den Reformbestrebungen die Steinsche Selbstverwaltungskonzeption zugrunde zu legen, ohne dabei die veränderten sozialen Verhältnisse zu berücksichtigen.

irrationalen ideologischen Vorstellungen charakterisierend[1].

In allen der zu betrachtenden Zeitphasen berief man sich bei der Auslegung auf die zu verwirklichenden Staatsziele. Allgemeiner Orientierungspunkt war mithin immer das bonum commune und die Auslegung des öffentlichen Wohls mußte notwendigerweise eine politische Entscheidung enthalten, da das bonum commune die jeweiligen Staatsziele impliziert. Auf diesem Hintergrund ist die Suche nach einer Wertskala der Gründe des öffentlichen Wohls zu projezieren. So überrascht es nicht, daß man zur Weimarer Zeit Priorität auf den verwaltungstechnischen Aspekt legte, während demgegenüber der Nationalsozialismus irrationale Momente, wie beispielshalber die örtliche Gemeinschaft, als überragenden Faktor bewertete. Für die heutige Zeit ist die Gleichwertigkeit der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und dem Element der örtlichen Verbundenheit der Einwohner kennzeichnend[2]; dies kommt auch im § 5 nw GO zum Ausdruck, der bei der Auslegung des öffentlichen Wohls die Grundlage für eine egalitäre Daseinsvorsorge bietet.

Überhaupt boten die Kriterien des § 5 nw GO (bzw. § 4 DGO) ein wesentliches Fundament für die Herausbildung von typischen Gründen des Allgemeinwohls.

Im übrigen war die Konkretisierung einzelner Gründe während jeder der Epochen von der politischen Inter-

---

1) Dies verdeutlicht folgendes Postulat: "Wissen ist Macht, Glauben aber ist Sieg!", so FRANK, S. 23.

2) Ähnlich äußert sich auch WAGENER, Neubau, S. 316, der eine Ausgewogenheit zwischen technischen und politischen Maßstäben für gegeben erachtet.

pretation der Staatsziele abhängig[1]. So vollzog sich die Auslegung des öffentlichen Wohls zur Weimarer Zeit unter dem für vorrangig gehaltenen Ziel, leistungsfähige Kommunen zu erhalten, und dies führte zu einer grundsätzlichen Städtefreundlichkeit. In diesem Sinn nahm man auch das Stadt-Umland-Problem in Angriff, als nämlich versucht wurde, die Verwaltungseffektivität der Städte zu erhöhen. Auch zur nationalsozialistischen Zeit diente die Auslegung des öffentlichen Wohls der Verwirklichung der ideologischen Ziele, wenngleich zu dieser Epoche nicht eine Städtefreundlichkeit, sondern vielmehr eine grundsätzliche Landfreundlichkeit vorherrschte[2]. Demgegenüber liegt der heutigen Ausprägung des öffentlichen Wohls in Nordrhein-Westfalen weder eine Städte- noch Landfreundlichkeit zugrunde; es wird vielmehr angestrebt, unter Berücksichtigung des Selbstverwaltungsrechts alle Gemeinden gleichermaßen funktionsfähig zu gestalten. Dabei sind die Gutachten der Sachverständigenkommission eine unentbehrliche Hilfe für die Konkretisierung einzelner

---

1) Insofern beurteilt GÖRG, S. 775, die Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs negativ, wenn er über die Klausel des öffentlichen Wohls folgendes äußert: "Er (der Begriff des öffentlichen Wohls) bildet bekanntlich die wiederholt verkündete Richtschnur der Regierung absoluter Herrscher; er blieb in der Deutschen Gemeindeordnung von 1935; er dient als Grundlage für Richtpunkte und Lösungsmodelle des sich von seinen eigenen Gesetzen, hier der Gemeindeordnung, lösenden (in diesem Sinne absoluten) Gesetzgebers. Denn die Gemeindeordnungen enthalten fast ausnahmslos die zum Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung gehörende ... Vorschrift über die Bemessung des Gemeindegebiets".
Vgl. zum Wandel des Gemeinwohls HÄBERLE, S. 144, 206

2) Die willkürliche Interpretation des öffentlichen Wohls im Hitlerreich, die auch von den ideologischen Zielsetzungen abwich, präsentierte sich recht eindrucksvoll bei der Auswahl der zu vergrößernden Städte, z.B. Nürnberg, München und Hamburg. Vgl. auch Seite 128 und RÜTHERS, S. 116

Gründe des öffentlichen Wohls geworden. Sie bieten die Gewähr, daß - ohne in eine Schematisierung zu verfallen - die Maßnahmen der gemeindlichen Gebietsänderungen dem öffentlichen Wohl entsprechen.

Die verschiedenartige Wertung desselben Begriffs dokumentiert das Phänomen eines Bedeutungswandels sowie Ideologiegehalts überkommener Rechtsinstitute. Die Auslegung der Klausel des öffentlichen Wohls zeigt in eindeutiger Weise ihre Abhängigkeit von politischen Grundentscheidungen und verweist darauf, daß dieser Rechtsbegriff auch ein politischer Begriff ist[1].

B. Die Durchführung der gemeindlichen Gebietsreform im Spannungsfeld zwischen Verwaltungseffektivität und Integrationswert

I. Die Problematik der Großgemeinde

Seit der Weimarer Republik kam der Großgemeinde im Sinne einer Einheitsgemeinde innerhalb der Konzeptionen der gemeindlichen Gebietsreform ein unterschiedlicher Stellenwert zu. Die verschiedenartige Erfassung dieses Reforminstruments ist ein Ausdruck des jeweiligen Selbstverwaltungsverständnisses und damit eng zusammenhängend einer Wertung des Rationalisierungseffekts.

So ist es nicht verwunderlich, daß in der Weimarer Epoche die Großgemeinde in der Hauptsache verwaltungstechnisch, also als ein Mittel der Rationalisierung gesehen wurde. Demgegenüber legte der Nationalsozialismus der Großgemeinde keine überragende Bedeutung bei; wenngleich er auch diesen Gemeindetyp

---

1) Vgl. dazu GERNHUBER, S. 200; RÜTHERS, S. 435

als Gestaltungsmöglichkeit von Großräumen theoretisch anerkannte. Diese Großraumkonzeptionen wurden erst in der heutigen Zeit im Rahmen der Gebietsreform konkretisiert und zu praxisnahen Modellen ausgestaltet.

Kritik hat die Großgemeinde zu allen Epochen erfahren, da sie vom ursprünglichen Bild einer in sich geschlossenen Gemeinde, d.h. einer engen örtlichen Gemeinschaft, abweicht und sich somit von der Grundlage des Steinschen Selbstverwaltungsideals entfernt. Notwendigerweise impliziert die Großgemeinde als Rationalisierungsinstrument einen verwaltungstechnischen Effekt, der grundsätzlich eine Einschränkung der Integrationswirkung der örtlichen Gemeinschaft darstellt. Diesen Verlust nahm man zur Weimarer Zeit bewußt in Kauf, um die Verwaltung leistungsfähig zu gestalten. Allerdings hielt man es für nötig, in großen Städten einen Ausgleich in Form einer dekonzentrierten Administration zu schaffen. Hierin zeigte sich, daß man in jener Zeit keinesfalls das Selbstverwalten und somit insbesondere die ehrenamtliche Betätigung außer acht ließ. Auch in der auf Leistungsfähigkeit hin orientierten Großgemeinde wollte man der bürgerschaftlichen Mitarbeit einen zusätzlichen Anreiz durch die mögliche dekonzentrierte Verwaltung geben.

Während zur Weimarer Zeit und im Nationalsozialismus der Schwerpunkt der Auseinandersetzung in der grundsätzlichen Bejahung oder Verneinung der Großgemeinde als einer Ausformungsmöglichkeit der gemeindlichen Gebietsreform gelegen hat, bildet in Nordrhein Westfalen die Art der einzelnen Ausgestaltung den Kern der Bemühungen. So erkennt man heute allgemein die Notwendigkeit der Bildung von Großgemeinden an, und es wird lediglich über Art und Weise diskutiert, in

welcher die Gemeinden - wenn überhaupt - dekonzentriert werden sollen.

Daß die Großgemeinde nunmehr ein wesentlicher Bestandteil der Gesamtkonzeption der nordrhein-westfälischen Gebietsreform auf gemeindlicher Ebene sein kann, läßt sich nur durch ihre geschichtliche Entwicklung verständlich machen. Der Stellenwert, den dieser Gemeindetyp in der jüngsten Zeit besitzt, ist das Resultat langjähriger Auseinandersetzungen, die auf dem Hintergrund des Spannungsfeldes von Verwaltungsrationalität und Integrationswert der gemeindlichen Administration gesehen werden müssen.

Das zentrale Problem dieser Auseinandersetzungen manifestiert sich in der Prioritätsfrage zwischen verwaltungstechnischem und kommunalpolitischem Aspekt. Teilweise überschätzte man in der Weimarer und in der heutigen Zeit, vor allem aber während des Nationalsozialismus den integrierenden - irrationalen - Wert der örtlichen Gemeinschaft. Aufgrund des verfassungsmäßig garantierten Selbstverwaltungsrechts orientiert sich heute die Auslegung des Begriffs der örtlichen Gemeinschaft eng an verfassungsrechtlichen Grundsätzen. Die moderne Funktion der gemeindlichen Selbstverwaltung im egalitären sozial ausgerichteten Rechtsstaat gebietet es, als Versorgungseinheiten auf unterer Ebene von Versorgungsnahbereichen auszugehen und insoweit die örtliche Gemeinschaft nicht mehr als lokale historisch gewachsene Ortschaften aufzufassen. Die Zugrundelegung dieses modernen Gemeindebegriffs impliziert eine weitgehende Trennung von der jahrzehntelangen idealtypischen Vorstellung, Siedlungsgebiet und Verwaltungseinheit, örtliche Gemeinschaft und Gemeindegemarkung als einheitlichen politisch lokalen Lebensraum zu deklarieren. Die Großgemeinde, die die Grund-

lage für eine leistungsfähige Selbstverwaltung bildet, wird diesen Überlegungen gerecht, zumal sie nicht auf die integrierende Funktion verzichtet.

Es entspricht modernem Selbstverwaltungsverständnis, eine dekonzentrierte Verwaltung zu ermöglichen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß dem Engagement der Bürger sowie der ortsnahen Erledigung der Aufgaben Genüge geleistet ist, wenn der organisatorische Aufbau der Ortschaftsverfassung in seinem Umfang begrenzt wird, und die Dekonzentration nur in Fällen Platz greift, in denen sie zu einer echten Bereicherung des örtlichen Verwaltens beiträgt.

II. Die Konzeptionen der Eingemeindungspolitik

Der wirtschaftliche Aufschwung Deutschlands in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sowie der endgültige Wandel vom Agrar- zum Industriestaat begründeten die Notwendigkeit, die überkommenen gemeindlichen Verwaltungsstrukturen grundlegend zu reformieren, und sie damit den veränderten sozialen Verhältnissen anzupassen.

Dieser Angleichungsprozeß erforderte eine umfangreiche Reform. Von Anfang an bestimmten Maxime wie Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit und Rationalität, kurzum die Komponente der Verwaltungseffektivität, die Weimarer Bemühungen. Und als wirksamstes Rationalisierungsmittel befürwortete man die Eingemeindung, die allerdings einen Eingriff in die territoriale Integrität der Selbstverwaltungskörperschaften bedeutete. Deshalb hatte sich die allmählich herausbildende Eingemeindungskonzeption am Recht auf Selbstverwaltung zu orientieren.

Der preußische Staat unterstützte Gebietsvergrößerungen der Städte, da von ihnen der allgemeine wirtschaftliche Aufschwung ausging und dokumentierte damit seine ausgesprochene Stadtfreundlichkeit. So konnten die großen Städte in den Jahren 1919 - 1926 infolgedessen ihr Ausdehnungsbedürfnis weitgehend verwirklichen. Ab 1926 versuchte man jedoch, diese Bestrebungen aufzufangen und nur noch im Rahmen einer auch die anderen Interessen berücksichtigenden Konzeption zu unterstützen. Dieses Bemühen fand seinen Ausdruck in den drei Neugliederungsgesetzen für den rheinisch-westfälischen Raum aus den Jahren 1926, 1928 und 1929; sie sollten den Nachholbedarf am Abbau veralteter Verwaltungsstrukturen decken und darüber hinaus auf die Anforderungen der Zukunft ausgerichtet sein. Bei allen diesen Neugliederungsplänen stand als oberstes Postulat, die Deckungsgleichheit von Wirtschafts- und Verwaltungsgrenzen zu erreichen, im Vordergrund. Dabei verfuhr man recht großzügig, so daß manchmal die integrierende Seite des Selbstverwaltens nicht genügend Berücksichtigung fand. Dies zeigte sich vor allem in Ballungszonen, in denen man den Wert der Selbständigkeit kleinerer Gemeinden im Ausstrahlungsgebiet einer Großstadt unterschätzte.

Dennoch ist insgesamt betrachtet die Weimarer gemeindliche Gebietsreform in Preußen kommunalpolitisch wertvoll gewesen. Zwar implizierte die Durchführung der Reform die Zerstörung etlicher historisch gewachsener Kommunen zugunsten nationaler Erwägungen, andererseits legte man aber den Grundstein für leistungsfähige Selbstverwaltungskörperschaften, die es erst wieder ermöglichten, eine zeitgemäße Selbstverwaltung auszuüben. Im übrigen haben die inzwischen gesammelten Erfahrungen und ein

Vergleich der kommunalpolitischen Situation der damals neugegliederten Gemeinden mit jenen, die in ihrem Gebietsbestand unberührt geblieben sind, ergeben, daß der damaligen auf Verwaltungseffektivität ausgerichteten Reform eine richtige Entscheidung zugrunde gelegen hat.

Trotz allem wurden die Weimarer Reformbemühungen nur teilweise verwirklicht, und auch die diesbezüglichen Bestrebungen im Hitlerstaat brachten keine weitreichende Anpassung der Gemeindestrukturen an die gewandelten sozialen Verhältnisse.

Bei den heutigen Neugliederungsmaßnahmen konnte man auf einige Weimarer Reformelemente zurückgreifen, während die nationalsozialistischen Gebietsänderungen nicht im gleichen Maße verwertbar waren. Dies resultiert aus der Tatsache, daß die Nationalsozialisten weitgehend den Integrationswert der örtlichen Gemeinschaft überbetonten und somit zwangsweise kein dynamisches Reformkonzept vorlegen konnten. Vielmehr führte die ideologische Haltung zu einer Negation der realen Erfordernisse auf gemeindlicher Ebene. Entstädterungstendenzen und weltanschaulich bedingte Landfreundlichkeit charakterisierten eine im Grunde restriktive Eingemeindungspolitik. Auch die langsame ideologische Umorientierung von einer absoluten Städtefeindlichkeit zu einer kriegsbedingten Städteverherrlichung konnte nicht zu einer erfolgreichen Reform hinführen. Für die nachfolgende Zeit sind lediglich die Bemühungen um organische Führungsräume (Großraumplanung) wertvoll, da sie für eine spätere Reformkonzeption brauchbare Maxime enthielten.

Die Darstellung der Eingemeindungspolitik aller drei Zeitphasen verdeutlichte die Abhängigkeit und

Beeinflussung der heutigen Konzeption in ihren Grundlagen von den Strukturelementen der Weimarer und der nationalsozialistischen Gebietsreform. Selbst die anfängliche Phase der Konzeptionslosigkeit in Nordrhein-Westfalen ist in Kenntnis der vorangegangenen Eingemeindungsvorgänge zu begreifen. Erst als man seit 1964 die Eingemeindungsmaßnahmen enttabuisierte[1], also Rationalisierungstendenzen auf dem Gebiet der gemeindlichen Neugliederung sachlich erfaßte, konnte ein neues, den heutigen Umständen gerecht werdendes Konzept erarbeitet werden. Dieses einheitliche Gesamtkonzept ist es auch, das die heutige Gebietsreform entscheidend von den früheren unterscheidet[2]. Das Problem der Großgemeinde - nunmehr als Regelgemeindetyp -, die Stadt-Umland-Frage sowie die Problematik einer Identität zwischen Verwaltungs- und Wirtschaftsgrenzen sind umfassend in die übergreifenden Überlegungen der Gestaltung der gemeindlichen Gebietsreform als einem Teilausschnitt der allgemeinen Verwaltungsreform eingefügt.

Weiterhin hat man heute eine andere Grundwertung vollzogen: während die Weimarer Epoche das Schwer-

---

1) Heute besteht weithin Einigkeit darüber, daß auf das Instrument der Eingemeindung nicht verzichtet werden kann. Vgl. dazu GUTACHTEN A, S. 11; HESSE, S. 8; KREBSBACH, S. 74 f; anderer Ansicht aber KLÜBER, Alles fließt, S. 189; R. GÖB, Die Gemeinde 1959, 161 (170). Allerdings herrscht das Bewußtsein vor, dieses Mittel nur in Verbindung mit anderen Reformmaßnahmen anzuwenden, so daß sowohl die verwaltungstechnische als auch die integrierende Seite berücksichtigt wird. Keinesfalls begreift man die Eingemeindung als ein Allheilmittel; vielmehr sucht man insbesondere in Agglomerationsräumen nach individuellen Konzeptionen, die es gestatten, einem einheitlichen Lebensraum ein modernes Verwaltungsgefüge zu geben.

2) Vgl. GUTACHTEN A, aaO

gewicht eindeutig auf den Rationalisierungseffekt und der Nationalsozialismus auf irrationale Ziele legte, betont man heutzutage zwar den verwaltungstechnischen Aspekt[1], gelangt aber trotzdem zu einem harmonischen Verhältnis zwischen Verwaltungseffekt und Integrationswert der Verwaltung. Dies gewährt das Fundament, um ein möglichst gleichmäßig verteiltes Netz von rationellen verwaltungskräftigen Selbstverwaltungskörperschaften zu erhalten. Damit ist eine raumgerechte Flurbereinigung sichergestellt, die eine egalitäre Versorgung der Bevölkerung gewährleistet. Infolgedessen hat der dem heutigen Selbstverwaltungsverständnis entsprechender Übergang von der historisch gewachsenen Gemeinde zur geplanten Versorgungseinheit weithin Anerkennung gefunden.

---

1) Vgl. auch die Erwägungen von BOCKELMANN, S. 15 f

Lebenslauf

Als Sohn des Studiendirektors Herbert Bernhardt und seiner Ehefrau Gertrud, geb. Mak, wurde ich am 19. Juni 1945 in Selb (Bayern) geboren.

Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Ostern 1951 kam ich in die Unternahmer Volksschule zu Hohenlimburg. Im Anschluß an diese Schulzeit besuchte ich das dortige naturwissenschaftliche Gymnasium und bestand am 15. Februar 1965 die Reifeprüfung.

In den folgenden Jahren studierte ich Jura in Marburg, Bonn sowie Münster und legte am 14. Februar 1970 das erste juristische Staatsexamen vor dem Oberlandesgericht Hamm ab.

Seit Mai 1970 befinde ich mich im Referendardienst.